

DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

BANK INFORMATION CENTER

¿UN BOSQUE DE DINERO?

Financiamiento para bosques y cambio climático en el Perú

Hugo Che Piu | Suyana Huamani | Esteban Valle Riestra | Gabriela Koc

¿UN BOSQUE DE DINERO?

Financiamiento para bosques y cambio climático en el Perú

HUGO CHE PIU

SUYANA HUAMANI

ESTEBAN VALLE RIESTRA

GABRIELA KOC

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

BANK INFORMATION CENTER

DAR DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

BIC BANK INFORMATION CENTER

¿UN BOSQUE DE DINERO?
FINANCIAMIENTO PARA BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERÚ

EDICIÓN
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Huáscar 1415, Jesús María (Lima 11)
Teléfono: (511) 340 3720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

DIAGRAMACIÓN
Campo Letrado Editores

FOTO DE PORTADA:
ALU ARTS - https://www.flickr.com/

IMPRESIÓN
Acierto Gráfico E.I.R.L.
Jr. Huiracocha 1291 - Of. 032, Jesús María, Lima 11

CITA SUGERIDA:
¿Un bosque de dinero? Financiamiento para bosques y cambio climático en el Perú. Lima: DAR, 2016. 120 pp.

Primera edición: febrero de 2016, consta de 1.000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2016-02752
ISBN: 978-612-4210-37-2

Esta publicación es posible gracias al financiamiento del Bank Information Center, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur – 11.11.11, Gordon and Betty Moore Foundation y Ford Foundation.

Impreso y hecho en el Perú

Tabla de contenido

Glosario

ACR: Áreas de conservación regional

Aidesep: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

ANP: Áreas Naturales Protegidas

ARA: Autoridad Regional Ambiental

ATFFS: Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BMUB: Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Ecómico y Social

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina

Cenagro: Censo Nacional Agropecuario.

Ceplan: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CI: Conservación Internacional

CIAM: Consejo Interregional Amazónico

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Coica: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica

Conam: Consejo Nacional del Ambiente

Conap: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

COP: Conferencia de las Partes

DGAAA: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Minagri

DGAEICP: Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales, Competencia y Productividad del MEF

DGCCDRH: Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos del Minam

DGFFS: Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Minagri

DGIP: Dirección General de Inversión Pública del MEF

Disafilpa: Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria del Gorel

ENBCC: Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.

ENCC: Estrategia Nacional de Cambio Climático.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FCPF: Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

FIP: Programa de Inversión Forestal

Fonam: Fondo Nacional del Ambiente

FPP: Forest People Program

FVC/GCF: Fondo Verde para el Clima

GEF: Global Enviroment Facility

GEI: Gases efecto invernadero

GIZ: Cooperación Alemana para el Desarrollo

Gorel: Gobierno Regional de Loreto

IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

IFC: Corporación Financiera Internacional

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

KfW: Banco de Crédito para la Reconstrucción

MAAP: Monitoring of the Andean Amazon Project

MDE: Mecanismo Dedicado Específico para pueblos indígenas y comunidades locales

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MICI: Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID

Minagri: Ministerio de Agricultura y Riego

Minam: Ministerio del Ambiente

Mincetur: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Mincu: Ministerio de Cultura

MMM: Marco Macroeconómico Multianual

MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores

MRV: Medición, reporte y verificación

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Osinergmin: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

Osinfor: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre

OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PIM: Presupuesto Institucional Modificado

PNCB: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

PNFFS: Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Procrel: Programa de Conservación, Gestión y Uso de la Diversidad Biológica de la Región Loreto

Produce: Ministerio de la Producción

PRMFFS: Programa Regional de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre

Profonanpe: Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú

PTRT3: Proyecto de Catastro Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú tercera fase.

RAISG: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada

REDD+: Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques.

REM: Programa REDD Early Movers del Gobierno de Alemania

RIA REDD+: Indígena amazónico

REDDX: REDD eXpenditures

RPP: Plan nacional de preparación de REDD+

Serfor: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Sinafor: Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

SNIFFS: Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre

SNMPE: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía

SPDA: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

SPDE: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo

Sunat: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

TDC: Transferencias directas condicionadas

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Usaid: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

USFS: Servicio Forestal de los Estados Unidos.

VMDERN: Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Minam

Vraem: Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro

WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza

Agradecimientos

LA PRESENTE PUBLICACIÓN ES PARTE de un esfuerzo institucional conjunto que viene realizando Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y Bank Information Center (BIC) para brindar aportes a la gestión de los bosques y el cambio climático en el país.

Esta publicación no hubiese sido posible sin la valiosa colaboración de diversas instituciones y personas. Por ello, nuestro agradecimiento a todos aquellos a los que tocamos las puertas y nos respondieron de manera positiva para la realización de entrevistas para este estudio. Deseamos agradecer al Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB), al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural). También agradecemos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).

Queremos manifestar nuestro agradecimiento a Alberto Paniagua del Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (Profonanpe), José Capella de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Margarita Benavides del Instituto de Bien Común (IBC), a Patrica León y Liliana Lozano de WWF.

Nuestro especial agradecimiento para el estudio de caso de Loreto a los diversos funcionarios del Gobierno Regional de Loreto, al Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, la Gerencia Regional de Asuntos Indígenas, la Gerencia Regional de Asuntos Indígenas, la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria, la Dirección Regional de Agricultura y la Dirección Regional de la Producción. Al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) sede Loreto y la Oficina Defensorial de

Loreto. Agradecemos también a las organizaciones localizadas en Iquitos que nos brindaron importante información regional, al Centro para el Desarrollo Indígena Amazónico (CEDIA), a la Organización Nacional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) a IBC y SPDA.

También queremos destacar nuestro agradecimiento a Julio Pareja y Lucía Ruiz por su disposición a colaborar con las entrevistas. A Rachel Baker de Bank Information Center por sus importantes comentarios y su impulso para que este estudio se difunda.

Asimismo, agradecemos a la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11, Gordon and Betty Moore Foundation y Ford Foundation, por permitirnos la impresión del estudio.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a Asunta Santillán y al equipo de la Oficina de DAR en Loreto por el apoyo constante para el levantamiento de información en Iquitos; y a cada uno de los miembros de DAR por el compromiso y trabajo en equipo.

Presentación

NO PUEDE REALIZARSE UNA POLÍTICA INTEGRAL de cambio climático en el Perú sin tomar en cuenta a los bosques. Más del 50% del territorio peruano está cubierto por bosques, allí, en la Amazonía, razón suficiente para que la política climática del Perú tenga atención en el sector forestal. Sin embargo, lastimosamente, esta gran cantidad de recursos boscosos no está acompañada de una gestión adecuada y, por el contrario, nos encontramos en un escenario en que año tras año se pierden miles de hectáreas. De esta forma, ocurre una paradoja: los bosques, en lugar de secuestrar carbono, son la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en el país.

Conscientes de esta problemática, el trabajo que Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) ha venido realizando en los últimos años se enfoca en contribuir a mejorar la gestión forestal. Ello se encuentra en línea con los objetivos institucionales de contribuir al desarrollo del país a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, y la gestión del medio ambiente en la Amazonía. Hemos cumplido 11 años de vida institucional, y nos complace seguir aportando, a través de diversas investigaciones, reportes y de la participación en diversos procesos o propuestas para que se puedan adoptar mejores políticas públicas en la Amazonía.

Los temas en los que estamos comprometidos conciernen a la lucha contra el cambio climático, la gestión sostenible de los bosques y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. A lo largo de estos años hemos buscado contribuir a la política climática del país. Asimismo, DAR ha acompañado diversos procesos relacionados con la reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD+), incluso como coordinador durante varios años de la mesa REDD+, espacio multiactor de discusión e intercambio de información sobre REDD+ y la gestión forestal. DAR también ha sido observador del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) y,

actualmente, es observador del Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) para la región Latinoamérica en el periodo 2015-2017.

Siguiendo esta línea de trabajo, se consideró necesario analizar de manera conjunta los flujos financieros internacionales que están llegando al país y el presupuesto público nacional destinado a la gestión de los bosques en el marco del cambio climático, a fin de contribuir a una gestión más eficaz de estos recursos financieros, para que logren cumplir el objetivo de reducir efectivamente la deforestación en la Amazonía. Consideramos que este estudio puede ser un primer diagnóstico de los flujos financieros y un insumo que permita identificar los cuellos de botella en la gestión de los recursos financieros orientados a los bosques y cambio climático.

Como las páginas siguientes muestran, estamos pasando a una situación nunca antes vista en el país: la presencia de diversos recursos para los bosques, pero que requieren una mejor gestión. Sin duda, es una buena noticia conocer que en los últimos años se ha incrementado el presupuesto público destinado a la gestión de los bosques y también que existe una cantidad considerable de fondos de fuentes internacionales destinados a los bosques, aun cuando somos conscientes de que estos recursos todavía son insuficientes en comparación con los diversos motores de deforestación. Ahora el reto consiste en fortalecer la gestión de estos recursos financieros, para lo cual consideramos que el presente estudio brinda importantes aportes.

Finalmente, debemos felicitar el trabajo de Hugo Che Piu, Suyana Huamani, Esteban Valle Riestra y Gabriela Koc, por el esfuerzo y dedicación, y resaltar nuestro agradecimiento al Bank Information Center por el trabajo conjunto en el desarrollo de este estudio. Agradecemos también el apoyo de Gordon and Betty Moore Foundation por hacer posible la elaboración de este estudio, y a la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11 y Ford Foundation por permitirnos la impresión del documento.

CÉSAR GAMBOA BALBÍN
Director ejecutivo de DAR

FINANCIAMIENTO PARA BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERÚ

▸ Hugo Che Piu, Suyana Huamani, Esteban Valle Riestra y Gabriela Koc
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Con el apoyo del Bank Information Center (BIC) y Gordon and Betty Moore Foundation

▸ RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

EN UN CONTEXTO DE CRECIENTE PREOCUPACIÓN por los efectos del cambio climático, el Gobierno peruano ha adaptado sus marcos institucionales, aumentado el financiamiento público y obtenido fondos de la cooperación internacional para prevenir y atender los daños al medio ambiente; principalmente, la pérdida de sus recursos forestales. En este escenario, el objetivo de este estudio es comprender cómo funcionan los flujos de financiamiento provenientes de entidades internacionales y del financiamiento público nacional, así como analizar los principales avances y desafíos que existen en su implementación, tanto a nivel nacional como subnacional, y su repercusión para los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. El estudio no aborda el financiamiento que las organizaciones no gubernamentales y empresas privadas están movilizando para las actividades de REDD+.

LOS BOSQUES EN EL PERÚ: SITUACIÓN Y AMENAZAS

Los bosques húmedos amazónicos del Perú tienen una extensión de 69 millones de hectáreas, que representan el 54% del territorio nacional. Sin embargo, dicha superficie de bosques disminuye progresivamente. Según el Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB), de 2001 a 2013 fueron deforestados 1,4 millones de hectáreas entre aquellos años. Los cálculos revelan un aumento significativo del ritmo de la desforestación: la pérdida de bosques húmedos bordeaba las 84 mil hectáreas en 2001, mientras que para el año 2013 superó las 150 mil. La deforestación en la Amazonía responde al avance de distintas actividades económicas legales e ilegales. Entre ellas, son consideradas

causas directas la expansión de la producción agrícola (de pequeña escala e industrial), las actividades extractivas ilegales e informales (en especial la tala, el narcotráfico y la minería ilegal) y los proyectos de infraestructura pública (como carreteras e hidroeléctricas).

LAS COMPETENCIAS ESTATALES PARA LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES

En el Perú, las competencias y funciones para la gestión forestal son compartidas entre los tres niveles de Gobierno. También, geográficamente, la gestión de los recursos forestales se encuentra fragmentada. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), la autoridad nacional del sector forestal, es un organismo técnico especializado que constituye un pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura (Minagri). El PNCB del Ministerio del Ambiente (Minam) es la única entidad pública específicamente abocada a la mitigación del cambio climático a través de la conservación de bosques. Las funciones de gestión forestal ya han sido descentralizadas a nueve Gobiernos Regionales; entre ellos, los cinco amazónicos (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali). Sin embargo, el Minagri y el Minam aún se encuentran en etapa de revisión final de sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones. El Perú no cuenta con una política nacional de cambio climático, aunque sí con una Estrategia Nacional de Cambio Climático. Asimismo, se encuentran en elaboración la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC) y el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre para mejorar la conservación y el aprovechamiento de los bosques. Pero también se está elaborando un Plan Nacional de la Palma Aceitera que podría ponerlos en grave riesgo.

LOS AVANCES Y PENDIENTES EN LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

En el Perú, el Minam lidera la articulación de la gestión pública en torno a los bosques con el cambio climático. Progresivamente ha ido mejorando el involucramiento del Minagri y la coordinación con otros sectores, entre ellos el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El más ilustrativo ejemplo de este avance en la coordinación es el Consejo Directivo del FIP y, más recientemente, la conformación de la Comisión Multisectorial para la elaboración de la

ENBCC. Existen un conjunto de arreglos institucionales que aún no se han definido, pero que son extremadamente relevantes para la implementación de los financiamientos para bosques y cambio climático. Estos arreglos institucionales pendientes se clasifican en tres tipos: aquellos específicamente relacionados con la gestión de los fondos, aquellos relacionados con aspectos técnicos y aquellos relacionados con la gobernanza.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

La tendencia del presupuesto público peruano es distribuirse a través de programas presupuestales. En el estudio se identificaron cuatro programas que directamente contribuyen a la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la gestión de los bosques para el periodo 2012-2015. Durante estos años se aprecia un constante e importante incremento del presupuesto de cada uno de estos programas presupuestales. Así, en conjunto se pasa de un acumulado de S/. 104 millones (US$ 40 millones) en 2012 a S/. 443 millones (US$ 143 millones) para 2015. Es decir, el presupuesto acumulado de estos programas presupuestales se ha cuadruplicado en esos cuatro años. Sin embargo, para el presupuesto de 2016 se prevé una reducción de financiamiento público para estas áreas. El financiamiento público a través de programas presupuestales se concentra el Gobierno Nacional (el 70,5%). Si dividimos el presupuesto que se ejecuta en cada región por su superficie de bosque húmedo amazónico, nos da un promedio nacional de S/. 6,44 por hectárea (US$ 2,1/ha). Se resalta que el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), la autoridad de supervisión forestal, sólo recibe financiamiento por distribución funcional y no por programas presupuestales.

EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

El financiamiento internacional directo e indirecto para bosques y cambio climático asciende a US$ 613 millones. El 72% de dicho financiamiento son donaciones; entre ellas, destacan los fondos que provendrían del Gobierno de Noruega que ascienden a US$ 300 millones. Sin embargo, los mayores financiamientos que se ejecutan en la actualidad provienen de la cooperación de los Gobiernos de Estados Unidos y Alemania. A pesar de ello, muchos de los entrevistados en este estudio no identifican como relevante el aporte del Gobierno de Estados Unidos para la conservación de bosques frente al cambio

climático. Asimismo, las principales instituciones receptoras del financiamiento internacional son el MEF, Usaid y el BID. Estas instituciones reciben fondos de los Gobiernos, fondos climáticos o entidades financieras internacionales, y generalmente los redistribuyen a las entidades administradoras y ejecutoras. Las principales instituciones administradoras son el Minagri, Chenomics International, GIZ, Serfor y PNCB. En el caso del análisis de las entidades implementadoras, se observa que el PNCB es la entidad que conduce la mayor cantidad de los recursos. Los temas que abordan los financiamientos en implementación son el fortalecimiento de las capacidades para la gestión de los bosques y otras actividades conexas, como la medición y el monitoreo de la cobertura forestal, y la generación e implementación de instrumentos de planificación. Las actividades de manejo forestal y las de conservación a través de áreas protegidas ocupan un segundo lugar en el recuento de los proyectos, y en menor medida figura la titulación. Los pagos por resultados de REDD+ todavía no están presentes en los proyectos en implementación, pero el financiamiento de Noruega iría en esa dirección.

FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL: LORETO

Loreto concentra más del 50% de los bosques peruanos y el 53% del stock de carbono. Es la segunda región con mayor superficie deforestada anualmente y punto de concentración de varios de los fondos de financiamiento climático. Se han identificado nueve flujos financieros internacionales que incluyen a Loreto expresamente como ámbito de intervención. No es posible establecer con precisión los financiamientos específicos que se destinan a la región, debido a que en la mayoría de casos el presupuesto no está disgregado a nivel geográfico y se comparte con otras regiones y en el ámbito nacional. No obstante, un estimado del financiamiento internacional destinado a Loreto, suponiendo una distribución equitativa del presupuesto de los proyectos entre las regiones, da como resultado US$ 29 millones. En el caso de los fondos públicos, entre los años 2012 y 2015 fueron destinados un total de S/. 31,2 millones (US$ 10 millones) a la región en conjunto por las cuatro categorías presupuestales analizadas. Sin embargo, Loreto apenas recibe S/. 0,28 por hectárea de bosque (US$ 0,09/ha). Mostrando una paradoja: con solo el 2% de los recursos totales, Loreto debe gestionar la mitad de los bosques del país.

FINANCIAMIENTO Y PUEBLOS INDÍGENAS

Las tierras indígenas en el Perú ocupan 16 millones de hectáreas, pero aún existirían 20 millones de hectáreas pendientes de reconocimiento de algún tipo de derecho territorial. A pesar de que existe una extensa bibliografía sobre la efectividad de los territorios indígenas frente a la deforestación de bosques tropicales, el PNCB señala que el 16% de la deforestación, producida de 2001 a 2013, ocurrió en territorios de comunidades nativas. Es difícil medir la efectividad de la inversión pública para evitar la deforestación en dichos territorios indígenas. De otro lado, no existe claridad dentro del financiamiento público un presupuesto que específicamente esté dirigido a apoyar la gestión forestal de los pueblos indígenas. Solamente los S/. 11,6 millones (US$ 3,76 millones) asignados para el PNCB son los únicos específicos para dicho objetivo. En lo que respecta al financiamiento internacional, los pueblos indígenas no desempeñan un rol ni de unidad receptora ni administradora de los fondos. El único financiamiento específico para pueblos indígenas son los US$ 5,5 millones del Mecanismo de Donación Específico Saweto Perú. La mayor parte del financiamiento y apoyo destinado a pueblos indígenas tienen como objetivo la titulación indígena. A partir de 2013, casi todos los fondos que incluyen a los pueblos indígenas entre sus beneficiarios provienen del financiamiento para apoyar las iniciativas REDD+.

AVANCES

Sin embargo, se presentan avances positivos que pueden ayudar a revertir dichos riesgos. Por ejemplo, el actual convencimiento de las conexiones e interdependencias entre el sector forestal y la economía nacional, los derechos de los pueblos indígenas, el comercio exterior, la productividad nacional, entre otros; la efectividad mostrada por el Gobierno del Perú para conseguir financiamiento internacional para bosques y cambio climático; así como inversión pública nacional para el desarrollo forestal, la conservación de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Ello se ha visto impulsado por la magnitud de financiamientos, como el de Noruega, y los acontecimientos de importancia internacional, como la Conferencia de las Partes (COP), que han logrado generar una mayor dinámica intersectorial y respaldo político de alto nivel. Ello ha permitido, al menos hasta este año, el incremento del presupuesto público asignado al medio ambiente, conservación y bosques a través de programas presupuestales.

Asimismo, se ha logrado una mejora de la participación de los pueblos indígenas en varios de los procesos de toma de decisión sobre financiamiento; también han logrado acceder a diversas fuentes de recursos para financiar sus propuestas y atender sus demandas.

RETOS

Las funciones y el presupuesto para la conservación y gestión de los bosques están fragmentados. Los espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional existentes son ineficientes. Esta situación ha generado la falta de una sola visión y estrategia para conversar y gestionar los bosques. Asimismo, también ocasiona que la acción por la búsqueda de fondos internacionales y sus negociaciones haya sido individual y descoordinada. Debido a la fragmentación, la descoordinación y el individualismo inicial, los acuerdos necesarios para la implementación de dichos fondos demoran demasiado. Las entidades cooperantes no han logrado contribuir a reducir dicha descoordinación. Además, el mal uso del mecanismo de las consultorías demora más los procesos, y no genera capacidades internas como el conocimiento sobre los sistemas de gestión pública, cuya falta dilata el acceso y la ejecución de los financiamientos internacionales. Toda esta situación pone en riesgo la eficacia, efectividad y sostenibilidad de las decisiones y acuerdos alcanzados. Adicionalmente, el cambio de Gobierno en 2016 puede significar un cambio en las prioridades o al menos una demora en el financiamiento para bosques y cambio climático.

RECOMENDACIONES

De cara a mejorar las perspectivas, se requiere trabajar para incrementar la coordinación interinstitucional de las autoridades nacionales y regionales. Por ello, el presupuesto puede ser un buen mecanismo para obligar la coordinación entre las diferentes instituciones públicas. En lo que respecta directamente al financiamiento público e internacional, debe asignarse la mayor prioridad al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y mejorar la coordinación de los diferentes financiamientos, y, en la medida de las posibilidades, simplificar y unificar su gestión. Por otro lado, debe trabajarse en mejorar la gobernanza de la gestión del financiamiento de bosques y cambio climático. En ese sentido, una temprana incorporación en los procesos de negociación y diseño del financiamiento de todos los actores involucrados, en especial de los

Gobiernos Regionales, así como su empoderamiento efectivo, puede ayudar a acelerar los arreglos institucionales para la implementación. También se debe expandir y perfeccionar la participación de los pueblos indígenas explorando el cambio de rol de destinatario a ejecutor, así como la mejora de la articulación entre los diferentes financiamientos destinados a atender la demanda de titulación de sus tierras.

INTRODUCCIÓN

EL PERÚ ES EL TERCER PAÍS MÁS VULNERABLE al cambio climático en el mundo y el segundo país con mayor cobertura boscosa en Sudamérica. Para enfrentar este desafío global y preservar sus recursos forestales, el Estado peruano ha accedido a diferentes oportunidades de financiamiento internacional, con el objetivo de mejorar su gestión forestal y reducir la deforestación. Al año 2015, el Perú ha comprometido, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, fondos que —en conjunto superan— los US$ 600 millones. Asimismo, el Gobierno del Perú ha incrementado su gasto en temas ambientales, de conservación y de bosques, hasta superar los S/. 400 millones solo para 2015. Sin embargo, la mayor parte de este financiamiento está direccionado a actividades de mitigación (93%) y no tanto a fortalecimiento de capacidades y adaptación al cambio climático (Quijandría 2015).

La búsqueda, negociación y gestión de estos fondos ha desencadenado una serie de procesos políticos que buscan transformar la gestión forestal peruana y adaptarla a un contexto de cambio climático. Sin embargo, en el transcurso afrontan el desafío de superar las falencias del Estado y sus inercias institucionales, así como la articulación con distintos actores en diferentes áreas del territorio. En ese sentido, el objetivo de este estudio es comprender cómo funcionan estos flujos de financiamiento, y analizar los principales avances y desafíos que existen en su gestión tanto a nivel nacional como subnacional, en especial su repercusión sobre los pueblos indígenas.

Con este propósito, el estudio está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se contextualiza la magnitud de la deforestación en la Amazonía peruana, las inversiones privadas que la impulsan y el actual marco institucional y normativo. Sobre esta base, en la segunda y tercera sección se realiza una caracterización de los flujos financieros nacionales (presupuesto público) y flujos financieros internacionales (donación y endeudamiento) respectivamente.

Se analizan los arreglos institucionales para la distribución y el manejo de estos recursos financieros orientados a la gestión forestal y el cambio climático. En la cuarta sección, se analizan las implicancias de los flujos financieros nacionales e internacionales en la región Loreto, y en la quinta, sus efectos en la agenda de los pueblos indígenas. Finalmente, en la sexta parte, sobre la base de entrevistas, presentamos una sistematización de los principales avances, cuellos de botella y oportunidades del financiamiento orientado a la gestión forestal y el cambio climático en el Perú.

La recolección de información para este estudio se realizó a través de herramientas cuantitativas y cualitativas. Se revisó fuentes abiertas de información sobre la cooperación internacional y el financiamiento público que permitieron realizar estimaciones de los principales flujos financieros. También se realizaron en total 26 entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, funcionarios de las agencias internacionales, funcionarios del Gobierno Regional de Loreto, representantes de organizaciones no gubernamentales, y líderes de organizaciones indígenas. Esto permitió contrastar las opiniones sobre la planificación, acceso y manejo del financiamiento para bosques y cambio climático.

No se ha abordado la magnitud y relevancia del financiamiento sobre bosques y cambio climático que ejecutan organizaciones no gubernamentales y privadas. Según REDDX, de 2009 a 2013 los fondos para ONG en el Perú habrían alcanzado la suma de US$ 26 millones para las internacionales y US$ 9 millones para las nacionales. Asimismo, tampoco se ha analizado el volumen de inversión privada[1] que podrían movilizar las actividades de REDD+, como la que realiza Althelia Climate Fund, que ha invertido US$ 12 millones en un proyecto en Madre de Dios.

1 A nivel mundial solo representan el 10% del financiamiento global (Silva-Chávez *et al.*, 2015).

1 CONTEXTO DE LA DEFORESTACIÓN Y LA GESTIÓN FORESTAL EN EL PERÚ

SIGUIENDO EL DIAGNÓSTICO REALIZADO por el PNCB (Comisión Multisectorial, 2015), el Perú posee una alta cobertura de bosques y una baja tasa de deforestación. Los bosques húmedos amazónicos representan un 54% del territorio nacional. No obstante, la pérdida de bosques muestra un aumento progresivo y acentuado en los últimos años, el cual responde al avance de distintas actividades económicas legales e ilegales, cuyos capitales superan notoriamente los fondos destinados a la conservación de los bosques.

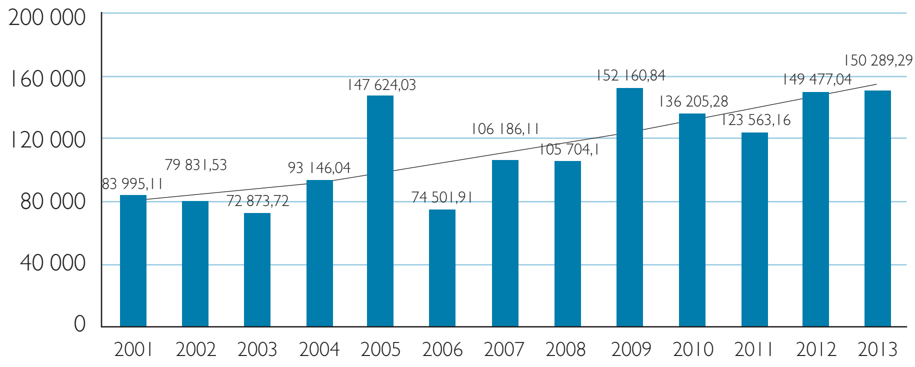
Para atender esta problemática, el país cuenta con un marco normativo fragmentado tanto a nivel funcional como geográfico. Las competencias para atender el cambio climático y la gestión sostenible de los bosques han sido otorgadas de manera diferenciada a distintas entidades, y a pesar de los arreglos institucionales dispuestos para lograr su articulación, su gestión discurre por vías separadas.

1.1. LA DEFORESTACIÓN EN EL PERÚ

Los estimados del PNCB indican que de 2001 a 2013 la superficie total de bosques húmedos amazónicos se redujo de 70,8 a 69 millones de hectáreas. Es decir, fueron deforestadas 1,8 millones de hectáreas entre aquellos años. Las cifras revelan un aumento significativo del ritmo de la deforestación. La pérdida de bosques húmedos bordeaba las 84 mil hectáreas en 2001, mientras que para el año 2013 superó las 150 mil. De 2001 a 2013 se deforestó a un promedio de 113 mil hectáreas por año.

GRÁFICO 1

Hectáreas de bosque húmedo amazónico deforestadas por año



Fuente: Comisión Multisectorial, 2015

La expansión de la producción agrícola (de pequeña escala e industrial), las actividades extractivas ilegales e informales (en especial la tala, el narcotráfico y la minería) y los proyectos de infraestructura pública (carreteras e hidroeléctricas) son consideradas causas directas de la deforestación (PNCB, 2015; Dourojeanni, 2009).

El PNCB coloca la expansión agrícola como el principal impulsor de la deforestación en la Amazonía. La mayor parte de la deforestación estaría asociada a la tala y quema de bosques para la siembra de cultivos transitorios de subsistencia; como cereales (211 mil hectáreas) y tubérculos (87 mil hectáreas). Los cultivos permanentes y de uso industrial representan 569 mil hectáreas. La expansión de los cultivos agroindustriales es también una amenaza para los bosques. Se estima que existen 1 400 000 hectáreas aptas en la Amazonía para el cultivo de palma aceitera. Según cifras de Fenapalma (2014), actualmente existen en el país 77 mil hectáreas ocupadas por este cultivo. Los dos grupos económicos que dominan este sector, el Grupo Romero y las empresas vinculadas al Grupo Melka, han solicitado adjudicaciones de terreno que suman 41 mil hectáreas adicionales (EIA, 2015). Según los costos estimados de inversión por hectárea, la instalación de estas 41 mil hectáreas adicionales demandaría un capital de US$ 132,7 millones (Minagri, 2012)[2].

2 Estimado de US$ 3 200 por hectárea de palma.

La tala ilegal utiliza como fachada mecanismos legales de extracción, aprovechando las deficiencias de la fiscalización ambiental (SPE 2006) o sobreexplotando el recurso a los márgenes de sus linderos (Finer, 2014). En el Perú, se estima que la tala ilegal representa entre el 40% y 60% de la producción total de madera, y genera pérdidas calculadas en US$ 250 millones anuales[3]. Según los cálculos de Osinfor (2014), basados en sus informes de supervisión sobre estas concesiones y autorizaciones forestales, 859 mil metros cúbicos de madera habrían sido extraídos ilegalmente del país de 2009 a 2014[4].

Según el más reciente informe de UNODC (2014), el número de hectáreas ocupadas por cultivo de coca al 2014 asciende a 42,9 mil hectáreas. La cifra representa un descenso de 13,9% respecto a la proporción ocupada por este cultivo el año anterior. Los cultivos de coca se concentran en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), y superan las 18 mil hectáreas. Los cultivos de coca estarían destinados principalmente al narcotráfico, una actividad que mueve US$ 434 millones al año.

La minería ilegal se encuentra en plena expansión y proceso de formalización, a pesar de sus severos impactos medioambientales. Según los informes del MAAP[5], basados en prospecciones satelitales, se habría destruido más de 53 mil hectáreas de bosques producto de esta actividad desde el año 2000 en las regiones de Madre de Dios y Cusco. Según la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la minería ilegal mueve más de US$ 1 000 millones al año[6].

Respecto a los proyectos de infraestructura, es un consenso entre los especialistas a nivel mundial que ninguna obra o intervención tiene un mayor impacto indirecto sobre la deforestación y la degradación de los bosques que la construcción de carreteras (Dourojeanni, 2013). Sus efectos han sido evaluados y cuantificados también en distintos estudios en el país (Talavera, 2012; Enríquez y Cueto, 2010). La cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de

3 Ver: Interpol. (25 de julio de 2014). «Operación contra el comercio de madera ilegal en el Perú con el apoyo de Interpol y la OMA». Recuperado de http://goo.gl/SYQlkQ

4 El cálculo corresponde a 1 792 resoluciones de finalización impuestas a concesiones y permisos forestales (Osinfor, 2014); 66% (564 mil m^3) y 34% (294 mil m^3), respectivamente.

5 Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP) (http://maaproject.org/es/).

6 Diario *Gestión*. (27 de octubre de 2011). «SNMPE: La minería ilegal genera más de US$ 1 000 millones». Recuperado de http://goo.gl/UCMXyi

la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), el Estudio de Evaluación Estratégica de Loreto y otras fuentes secundarias muestran que existen siete proyectos que comprenden la construcción de vías en la Amazonía. La inversión conjunta estaría proyectada en US$ 3 400 millones.

Las operaciones petrolíferas son también un potencial causante de daños medioambientales, entre ellos la deforestación. En la Amazonía, según datos de Perupetro, existen 10 lotes en operación que ocupan un área de 1,9 millones de hectáreas. Adicionalmente, 13,1 millones de hectáreas se encuentran en concesión para exploración. Entre los proyectos de infraestructura energética, en la cartera de proyectos de Osinergmin fueron identificados 32 proyectos en fase de construcción, obras preliminares o estudios, de los cuales 24 corresponden a centrales hidroeléctricas en la cuenca amazónica. Estas obras podrían tener un impacto significativo sobre el área que será inundada, las poblaciones aledañas y el ecosistema ribereño (Dourojeanni, 2009). Según las proyecciones, el monto aproximado de inversión de las obras suma US$ 8 900 millones.

En el caso de los proyectos de infraestructura vial, hidroeléctricas y operaciones petrolíferas, es preciso mencionar que un número importante ha sido (o es susceptible de ser en el corto plazo) financiado por los organismos de la banca multilateral. Como ejemplo, es posible mencionar el caso de la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), que destinó el 30% de sus créditos en el país a las industrias extractivas; destaca el crédito de US$ 40 millones otorgado a la compañía petrolera Maple, cuyas operaciones en la Amazonía han causado severos daños ambientales (Convoca, 2015). También la CAF, que desembolsó un total de US$ 700 millones para la construcción los tres tramos amazónicos del corredor vial Interoceánica Sur (DAR, 2014), y finalmente el Banco Nacional de Desarrollo Ecómico y Social (BNDES) y BID, quienes han aportado créditos para la construcción de la hidroeléctrica de Chaglla, presupuestada en más de US$ 1 200 millones[7]. Estos organismos mencionados destinan en simultáneo fondos para atender las consecuencias del cambio climático, los cuales serán revisados en las páginas siguientes.

7 Ver Osinergmin: http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/electricidad/Documentos/PROYECTOS%20GFE/Acorde%C3%B3n/5.1.1.pdf

1.2. LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS

¿Cuál es el marco institucional que posee el Perú para enfrentar este desafío? En el país las competencias y funciones para la gestión forestal son compartidas y a la vez ejercidas de manera exclusiva entre los niveles de Gobierno local, regional y nacional. De manera general, las funciones de promoción, control y planificación atraviesan estos tres niveles. En cambio, de manera exclusiva, las funciones político-normativas y de supervisión forestal recaen principalmente en el nivel nacional, mientras que las competencias relativas a gestión forestal han sido derivadas hacia el nivel regional (o subnacional)[8].

La existencia de competencias exclusivas y compartidas entre tres niveles de Gobierno genera la necesidad de delimitar y coordinar el ejercicio de dichas funciones. Sin embargo, las autoridades principales del nivel nacional, el Minagri y el Minam, se encuentran actualmente aún en etapa de revisión final de sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones.

En el nivel nacional, la gestión de los bosques y su relación con la mitigación del cambio climático se encuentran en el quinto grado de la estructura jerárquica (ver gráfico 2). La gestión de los bosques forma parte del Sector Forestal, que es un subsector del Sector Agrario, y la responsabilidad recae actualmente sobre el Serfor. Como autoridad nacional del sector forestal, el Serfor es un organismo técnico especializado que constituye un pliego presupuestal adscrito al Minagri y políticamente es supervisado por el Viceministerio de Políticas Agrarias. El Serfor no cuenta con una instancia específica que esté dedicada a la gestión de los bosques en un contexto del cambio climático. Sin embargo, el Minagri ha asignado las funciones en torno a la adaptación al cambio climático del Sector Agrario a la DGAAA.

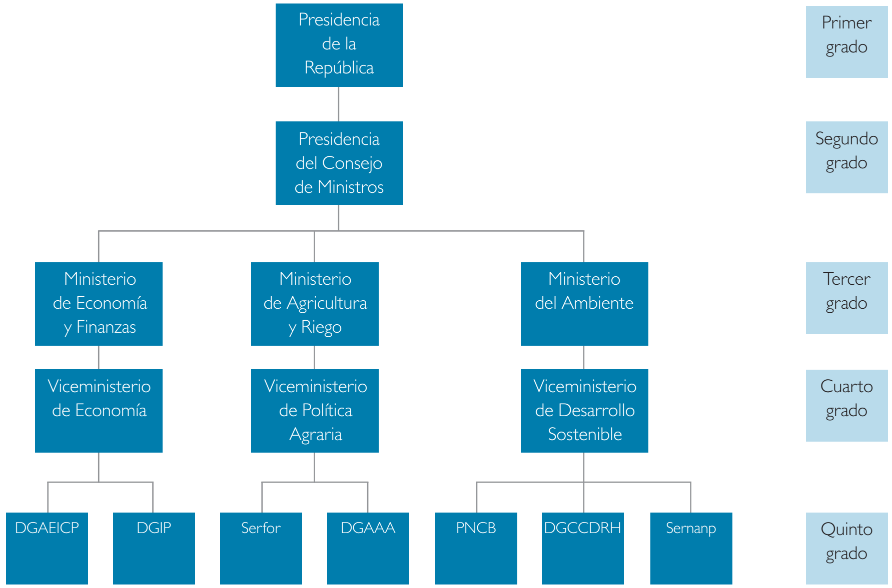
La gestión del cambio climático forma parte del Sector Ambiental, es competencia del Minam y está a cargo del VMDERN a través de la DGCCDRH. Dentro de este contexto normativo, fue creado el PNCB como la única entidad pública sobre la que ha sido dispuesta la responsabilidad de avanzar en la mitigación del cambio climático a través de la conservación de bosques. El PNCB cuenta con algunas limitaciones temporales (su vigencia vence en 2020) y funcionales (no es autoridad forestal ni de cambio climático) para abordar de manera eficiente su labor.

8 El Perú tiene una distribución política administrativa basada en regiones. En total cuenta con 26 regiones que cuenta con autonomía política.

Por otra parte, el Viceministerio de Economía del MEF cuenta con dos direcciones generales con funciones relacionadas con el cambio climático. La DGAEICP ha desempeñado un rol crucial en las negociaciones de financiamiento forestal y climático de los últimos años. En la actualidad, la DGIP desempeña un papel clave en la incorporación de dicho financiamiento en el SNIP. Adicionalmente, el MEF cuenta con una Unidad de Cambio Climático implementada con el apoyo del BID.

GRÁFICO 2

Grados en los que su ubican las autoridades del Gobierno Nacional involucradas en la planificación y el acceso a los recursos financieros para bosques y cambio climático



Fuente: Elaboración propia

A nivel regional las funciones forestales se encuentran en el cuarto grado de la estructura jerárquica. Las funciones de gestión forestal han sido descentralizadas a nueve Gobiernos Regionales, entre los que destacan los amazónicos: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Si bien los Gobiernos Regionales tienen autonomía para determinar su organización, en la Amazonía ha existido una iniciativa del Consejo Interregional Amazónico (CIAM) para

uniformizarlas a través de Autoridades Regionales Ambientales. La gestión de los recursos forestales, así como su relación con el cambio climático, está a cargo de direcciones o programas regionales subordinados a gerencias o autoridades regionales ambientales. En las regiones a las que aún no se han transferido las funciones forestales, estas se encuentran a cargo del Serfor, que las ejerce de manera desconcentrada a través de las ATFFS. En todos los casos, el tema de cambio climático a nivel regional debe ser coordinado con las Gerencias Regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

GRÁFICO 3

Grados en los que se ubican las autoridades regionales forestales



Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, cuando los recursos forestales se encuentran en áreas protegidas, su gestión está a cargo de las autoridades de conservación nacional o regional. Cuando se trata de áreas naturales protegidas de carácter nacional, se someten a las competencias del Sernanp, mientras aquellos recursos forestales que se encuentran en áreas de conservación regional corresponden a las autoridades regionales de conservación. Tanto a nivel nacional como regional, las autoridades de conservación son diferentes de las autoridades forestales y de fauna silvestre. De esta manera, la gestión de los recursos forestales se encuentra fragmentada geográficamente en dos tipos de competencias y dos niveles de Gobierno.

1.3. PLANES Y ESTRATEGIAS

En el país existe un desorden respecto a la planificación de las metas y los objetivos de la gestión pública. Concurren diferentes enfoques de gestión y de planificación que dificultan la articulación, objetivos, instrumentos y recursos. Coexisten enfoques de gestión por resultados (MEF), por procesos (PCM) y estratégica (Ceplan). Cada uno de estos enfoques establece determinados instrumentos de planificación, que a su vez se confrontan con la planificación dispuesta por las normas legales sectoriales.

Este desorden es traslapado hacia la gestión de los esfuerzos contra el cambio climático. Para articular los distintos niveles de Gobierno, el Perú cuenta con una nueva ENCC. La primera ENCC data de 2003, pero en 2008 fue evaluada; se concluyó que en cinco años había tenido un nivel muy bajo de implementación y que carecía de instrumentos para su monitoreo. Con el propósito de lograr que el Perú se adapte a los efectos adversos del cambio climático y sentar las bases para un desarrollo sostenible bajo en carbono, la nueva ENCC plantea dos objetivos: uno de adaptación y otro de mitigación frente al cambio climático; pero no aprovecha las sinergias entre estos dos objetivos. Sin embargo, esta nueva ENCC sí reconoce que el financiamiento es un medio de implementación de la estrategia. En particular, señala que se «buscará la adecuación de las herramientas financieras existentes para incorporar las prioridades de la ENCC; en caso de que estas no sean eficientes para el cumplimiento del objetivo, se analizaría la pertinencia de implementar nuevas herramientas y sus esquemas de fondeo por el MEF».

El abordaje del cambio climático por las políticas y las leyes nacionales es ambivalente. Por ejemplo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre reconoce la importancia y necesidad de la conservación y manejo responsable y sostenible de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre para contrarrestar los efectos negativos del cambio climático, pero la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre no aborda el problema del cambio climático de manera directa. Asimismo, mientras la Política Nacional del Ambiente tiene al cambio climático, la disminución de bosques y la pérdida de diversidad biológica entre los problemas globales que fundamentan y demandan una acción del Estado en materia ambiental; y por ello establece entre sus objetivos lograr la adaptación de la población frente al cambio climático y establecer medidas de mitigación, orientadas al desarrollo sostenible, la Ley General del Ambiente no aborda el cambio climático y solo reconoce entre los servicios ambientales la

mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido, es necesario señalar que, recientemente, también existe una nueva Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, que se encuentra en proceso de reglamentación.

En el campo económico, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM)[9] 2011-2013 incluyó información sobre el cambio climático y sus impactos económicos; además incorporó el cambio climático dentro de la agenda pendiente, que incluye «identificar y promover las herramientas financieras e instrumentos económicos necesarios para financiar actividades urgentes relacionadas [con el] cambio climático». Sin embargo, los posteriores MMM apenas hacen escasa o nula referencia a los factores climáticos que pueden afectar la economía. No obstante, los dos últimos MMM (2015-2017 y 2016-2018) sí incorporan un subcapítulo referidos al fenómeno climático El Niño.

En el caso de la gestión de los bosques y el cambio climático, existen en marcha dos procesos de planificación sectoriales relevantes. En el primero, con la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual reconoce tres niveles de planificación forestal, corresponde al Serfor aprobar el PNFFS. Por su parte, los Gobiernos Regionales y Locales pueden aprobar sus respectivos planes forestales regionales y locales, en el marco de lo dispuesto por el plan nacional. El segundo proceso es liderado por PNCB y acompañado por el Serfor, y está referido a la elaboración de la ENBCC en el marco de la nueva ENCC. Sin embargo, también existen en marcha otros procesos de planificación que deben ser considerados, porque podrían convertirse en una fuente de deforestación (por ejemplo, el Plan Nacional de la Palma Aceitera).

1.4. AVANCES EN LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

Como ha sido mencionado, el Minam lidera la articulación de los esfuerzos estatales frente al cambio climático, así como la negociación y obtención de créditos y donaciones bilaterales y de organismos internacionales. Progresivamente, en este proceso ha ido mejorando el involucramiento del Minagri y la coordinación con otros sectores.

9 El MMM es el documento más relevante que el Gobierno del Perú emite en materia económica, pues contiene las proyecciones macroeconómicas para los siguientes tres años.

El Minam es el punto focal de la CMNUCC en Perú, así como la coordinación de los procesos de preparación e implementación de REDD+[10]. Anteriormente, fue la DGCCDRH quien condujo las aplicaciones del Perú a diferentes mecanismos de apoyo a la preparación para REDD+, como el FCPF y el FIP. Con la creación del PNCB en 2010, dicho liderazgo fue compartido, hasta que finalmente fue asumido por este programa, el cual coordina la mayor parte de procesos y financiamientos que integran los bosques y cambio climático. Por su parte, la DGFFS (antecesor del Serfor) tuvo un involucramiento relativamente bajo en estos procesos, su impulso fue hacia otros procesos y financiamientos más específicos con la gestión forestal, como un préstamo de la CAF para promover la competitividad del Sector Forestal.

En la actualidad, aunque el PNCB mantiene el liderazgo en los procesos que integran los bosques y el cambio climático, la intervención del Serfor se ha incrementado sin llegar a ser suficiente para poder hablar de un coliderazgo. Por otra parte, como hemos mencionado líneas arriba, el MEF también asume un rol clave en la toma de decisiones sobre el financiamiento climático ligado a bosques, especialmente cuando dichos fondos ingresan como préstamos.

Cuadro 1. REDD+

REDD+ es una de las medidas de mitigación del cambio climático para reducir las emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo. Fundamentalmente, consiste en premiar a las personas, comunidades, proyectos y países que reducen emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación de los bosques. De esa manera, busca generar incentivos a través de pagos por los resultados o el desempeño que logren evitando emisiones. Para la ejecución de REDD+ a través de programas nacionales, se considera que existen tres fases: preparación, implementación y pago por resultados. Para la fase de preparación, en el marco de la CMNUCC los países deben contar con una estrategia o programa nacional, un nivel de referencia, un sistema de monitoreo y un sistema de información de salvaguardas. Durante la fase de implementación, deben realizarse aquellas actividades identificadas en las estrategias o programas nacionales, así como poner en funcionamiento del sistema de monitoreo y de información de salvaguardas. Así, finalmente se pasa a la fase de pago por resultados, en los cuales se reciben pagos basados en el desempeño logrado en la reducción de emisiones de GEI.

10 El Conam (antecesor del Minam) fue quien tuvo la iniciativa de adelantar la preparación de Perú para REDD+ en 2008. El Minam asumió el liderazgo de esta iniciativa luego de su creación ese mismo año.

A pesar de la necesidad de un involucramiento permanente de diferentes instituciones públicas, no existe un espacio de dirección y coordinación nacional para los temas de bosques y cambio climático. Los espacios creados hasta la fecha responden a requerimientos específicos de algunos de los financiamientos para REDD+. El más importante ejemplo de articulación del Minam, Minagri y MEF es el Consejo Directivo del FIP, en el que además incorporaron a representantes de las dos principales organizaciones de pueblos indígenas de la Amazonía (Aidesep y Conap), así como del CIAM, en representación de los Gobiernos Regionales amazónicos. Por otro lado, también hay procesos más amplios de coordinación en torno a bosques, como ha sido el grupo intergubernamental que ha acompañado la elaboración de la política, la ley y los reglamentos forestales y de fauna silvestre, en los cuales se involucraron otros ministerios como el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de la Producción (Produce). En esa misma línea, la Comisión Multisectorial para la elaboración de la ENBCC es un ejemplo de espacio de coordinación en torno a la relación con bosques y cambio climático, en el cual se involucraron a otros sectores como el Sernanp, Osinfor y MRE.

Durante 2015 se han dado algunos avances importantes para contar con las condiciones para gestionar el financiamiento de bosques y cambio climático. En cuanto a inversión pública, que se ha convertido en uno de los asuntos principales del financiamiento forestal y climático, se han aprobado lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en diversidad biológica y servicios ecosistémicos aprobados por el MEF, lineamientos de política de inversión pública en materia de diversidad biológica y servicios ecosistémicos por el Minam, y lineamientos de política de la inversión pública en desarrollo forestal aprobados por el Minagri.

Acerca de contar con instituciones que puedan administrar financiamiento internacional, se ha logrado la acreditación de Profonanpe ante el Fondo Verde para el Clima (FVC), como la primera institución nacional acreditada de América Latina que podrá canalizar recursos y financiar programas o proyectos orientados a la mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, existen otras instituciones internacionales (Banco Mundial, BID, CAF, KfW, PNUD, PNUMA, Conservación Internacional (CI), etc.), también acreditadas, que podrían intermediar en los proyectos estales o privados que busquen contar con los fondos del FVC. Sin embargo, aún no se ha definido cómo se evaluarán y seleccionarán los proyectos que se presenten ante el FVC y de qué

manera se organizará la actuación de las entidades acreditadas nacionales e internacionales en el territorio nacional.

1.5. ARREGLOS INSTITUCIONALES PENDIENTES

Existe un conjunto de arreglos institucionales que todavía no han sido definidos, pero que son extremadamente relevantes en la implementación de los financiamientos para bosques y cambio climático. Estos arreglos institucionales pendientes se pueden clasificar en tres tipos: aquellos específicamente relacionados con la gestión de los fondos, aquellos relacionados con aspectos técnicos y aquellos relacionados con la gobernanza.

En lo que respecta a la gobernanza, en las primeras propuestas de RPP 2010-2011 se consideró una Oficina de Coordinación de Bosques y REDD+. En ese momento se proponía que dicha oficina estuviera ubicada dentro de la estructura de la PCM, a fin de dotarla del nivel político necesario para hacer coordinar a diferentes sectores. Sin embargo, a partir de 2012 dicha propuesta fue relegada, por considerarse que aún no existían los suficientes consensos para proponer una institucionalidad de gobernanza. En la actualidad, se está pensando designar a alguna de las instancias ya existentes como autoridad nacional e incorporar espacios de coordinación a los ya existentes como el Sinafor.

Sobre los arreglos institucionales técnicos, en el pasado se contrató una consultoría para diseñar los arreglos institucionales necesarios para el MRV, la que se incorporaría dentro del Sinafor. Sin embargo, la propuesta de ENBCC señala que se tiene previsto implementar un Sistema Nacional de Monitoreo de Cobertura Forestal coliderado por el Minagri y el Minam. El Minagri estaría a cargo del control, la zonificación, el catastro y el ordenamiento forestal, mientras el Minam se haría cargo de los datos de actividad, el Inventario Nacional Forestal y el Inventario de GEI.

Finalmente, en lo referido a los arreglos institucionales de carácter financiero, se debe destacar que el Minam está diseñando una propuesta de mecanismo financiero como marco para la distribución de beneficios (Comisión Multisectorial, 2015), que podría ser un Fondo Nacional para los Bosques y el Cambio Climático o un Fondo Nacional Forestal encargado, entre otros temas del pago por resultados de REDD+.

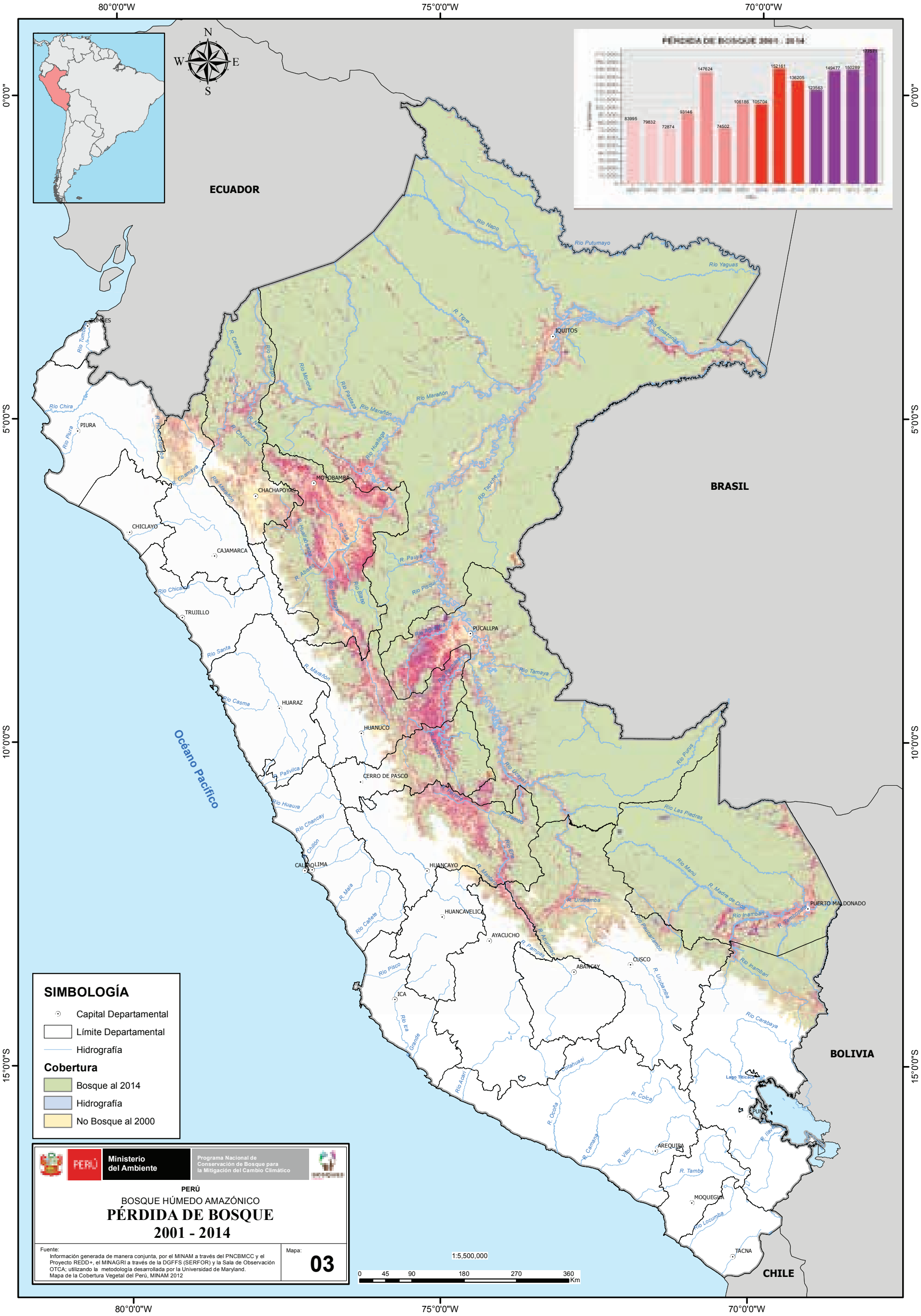
Un aspecto adicional es la distribución de los beneficios generados por REDD+. El diseño de una propuesta de mecanismo financiero como marco para la distribución de beneficios está potenciando la identificación de los cobeneficios de REDD+[11], es decir, aquellos que van más allá de la reducción de emisiones de carbono. Los pueblos indígenas, en particular a través de la propuesta de RIA, plantean una comprensión holística del bosque y sus funciones, que es concordante con la visión de cobeneficios; en ese sentido, el Gobierno del Perú está apoyando al desarrollo y la implementación de esta visión integral indígena.

También se viene evaluando un conjunto de instrumentos de financiamiento a través de los cuales poder hacer la distribución de los fondos. Se ha pensado en instrumentos de presupuesto público, como los programas presupuestales y los proyectos de inversión pública, pero también en transferencias de fondos a través de mecanismos como TDC del PNCB o fondos concursables, como el Procompite[12] de los Gobiernos Regionales o el Plan de Acción para la Energía Sostenible de Profonanpe. Asimismo, se está considerando utilizar instrumentos financieros para el sector privado, como créditos específicos para el sector forestal, o promover el ingreso de capitales de riesgos.

11 Estos cobeneficios incluyen la regulación de los flujos hidrológicos y el suministro de agua limpia, la protección contra la erosión del suelo y la sedimentación resultante, la madera y los productos no maderables del bosque, hábitat para especies que contribuyen con la polinización y control de plagas, y la mejora de la belleza escénica y valores recreativos del paisaje (Comisión Multisectorial, 2015).

12 La iniciativa de Competitividad Productiva Procompite es un fondo que busca mejorar la competitividad en las regiones de la promoción, generación y transferencia de tecnología. De acuerdo con la Ley 29337, que establece el marco de funcionamiento de Procompite, pueden acceder a estos fondos personas naturales o jurídicas.

MAPA N° 1:
Pérdida de la Cobertura Forestal entre los años 2001 - 2014 en el Perú



Fuente: Portal Geobosques http://geoservidor.minam.gob.pe/geobosque

2 PRESUPUESTO PÚBLICO PARA BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO

EL FINANCIAMIENTO DESTINADO POR EL ESTADO para bosques y cambio climático ha sido incrementado en los últimos años. En los programas presupuestales que inciden sobre estos temas, el presupuesto conjunto para 2015 alcanzó al mes de julio S/. 443 millones (US$ 143 millones).

A continuación, mostraremos la distribución funcional y geográfica de estos fondos. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la ejecución de la inversión pública en el Sector Ambiente y de los Gobiernos Regionales de 2012 a 2014 no superó el 50% en ningunos de los años (Loyola, 2015).

2.1. EN PROGRAMAS PRESUPUESTALES[13]

En el estudio se han analizado los programas presupuestales[14] que directamente contribuyen a la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la gestión de los bosques. Para el periodo 2012-2014, hemos analizado los programas presupuestales 0035: gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica, 0057: conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida, y 0084: manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre. Para 2015, se reemplazó este último programa presupuestal por el 0130: competitividad y

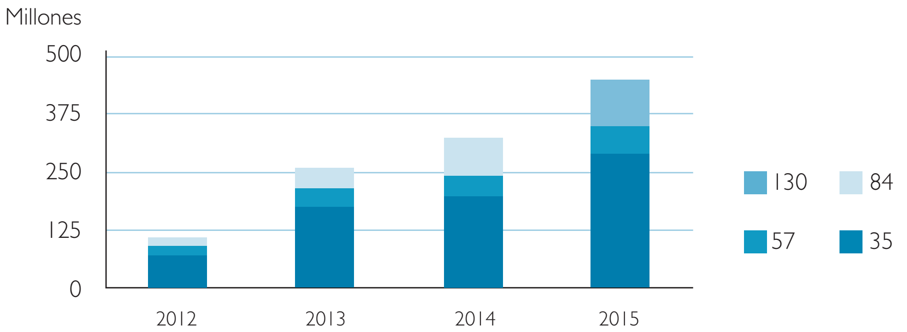
13 Los programas presupuestales son «un instrumento del Presupuesto por Resultados y la unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos, para el logro de un resultado especifico en la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política» (MEF y GIZ, 2014).

14 La información analizada proviene de los Presupuestos Institucionales Modificados (PIM). En el caso del periodo 2012-2014, los PIM utilizados son los de cierre del año, mientras que para el año 2015 se utilizaron los PIM al mes de agosto. En todos los casos se consultó el Portal de Transparencia Económica del MEF.

aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre. Los dos primeros programas presupuestales (0035 y 0057), que están en el ámbito del Minam principalmente, si bien no están exclusivamente relacionados con la preservación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques, sí contribuyen a la conservación de los bosques en áreas protegidas (Sernanp) o en tierras de comunidades (PNCB), y a través del diseño y coordinación de la preparación e implementación de REDD+ en el Perú. Los dos últimos programas presupuestales (0084 y 0130) están en el ámbito del Serfor principalmente, y son los más directamente enfocados en gestión forestal. En el campo, para una efectiva preservación, conservación y uso sostenible de los bosques se requiere de una acción conjunta y coordinada de las autoridades nacionales mencionadas, así como con los Gobiernos Regionales y el Osinfor. Por ello, analizamos estos programas presupuestales, así como su distribución entre las autoridades nacionales y regionales.

GRÁFICO 4

Presupuesto de los programas presupuestales
0035, 0057, 0084 y 0130 para el periodo 2012-2015



Fuente: www.mef.gob.pe. Elaboración propia

Durante este periodo se observa un constante e importante incremento del presupuesto de cada uno de estos programas presupuestales y en conjunto. Así, se pasa de un acumulado de S/. 104 millones (US$ 40 millones) en 2012 a S/. 443 millones (US$ 143 millones) para 2015. Es decir, el presupuesto acumulado de estos programas presupuestales se ha cuadruplicado en esos cuatro años. Ello muestra la creciente relevancia que el Gobierno del Perú le

atribuyó al gasto en medio ambiente, conservación y bosques. Sin embargo, es preciso notar que una parte significativa de dicho incremento correspondió al presupuesto asignado al pliego del OEFA, que representa la mayor parte del programa presupuestal 0035. También se debe tener en cuenta que el presupuesto total de todo nivel de Gobierno se ha incrementado en general, pues se ha pasado de S/. 50 mil millones en 2005 a S/. 130 mil millones en 2015. No obstante, Shack (2015) demuestra que entre el porcentaje del gasto público que corresponde a las funciones ambientales también se incrementó del 0,5% en 2002 al 2,1% a 2012.

Otro dato significativo del análisis general de estos programas presupuestales es el incremento sostenido de las donaciones como fuente del financiamiento para bosques y cambio climático en el periodo 2012-2015. Durante dicho periodo se pasó de S/. 464 120,00 (US$ 175 mil) en donaciones en 2012 a S/. 28 millones (US$ 9 millones) en donaciones para 2015, es decir, la cifra se incrementó en 60 veces[15]. Por otro lado, gracias al también constante incremento de los presupuestos de los programas presupuestales, la fuente de donaciones nunca ha sido un porcentaje significativo, llegando apenas al 6% en 2015. Sin perjuicio de ello, es resaltable que una parte significativa del financiamiento de cooperación internacional no ingresa al presupuesto público, por lo que muchas de las importantes contribuciones de la cooperación internacional no aparecerán en estos programas presupuestales.

Los presupuestos de los tres programas presupuestales, para 2015, se dividieron aproximadamente en: S/. 313 millones (US$ 101 millones) para el Gobierno Nacional (70,5%), S/. 24 millones (US$ 8 millones) para los Gobiernos Regionales (5,3%) y S/. 107 millones (US$ 35 millones) para los Gobiernos Locales (24,2%). Sin embargo, su ejecución geográfica se distribuye en S/. 212 millones (US$ 68 millones) para Lima, aproximadamente el 47% de los tres programas presupuestales analizados. Esto se debe a que la mayoría de los pliegos que reciben fondos de estos programas tienen su sede principal en Lima. Le sigue Cusco, con S/. 61 millones (US$ 20 millones), que representa el 14% del presupuesto conjunto. En lo que respecta a las cinco principales regiones amazónicas, estas aparecen en el tercer lugar con Amazonas, que recibe S/. 21,5 millones (US$ 7 millones) (5%); San Martín en el sétimo lugar

15 En contraste, es revelador que el monto total de donaciones dentro del presupuesto de todo el Estado durante dicho periodo se ha reducido constantemente.

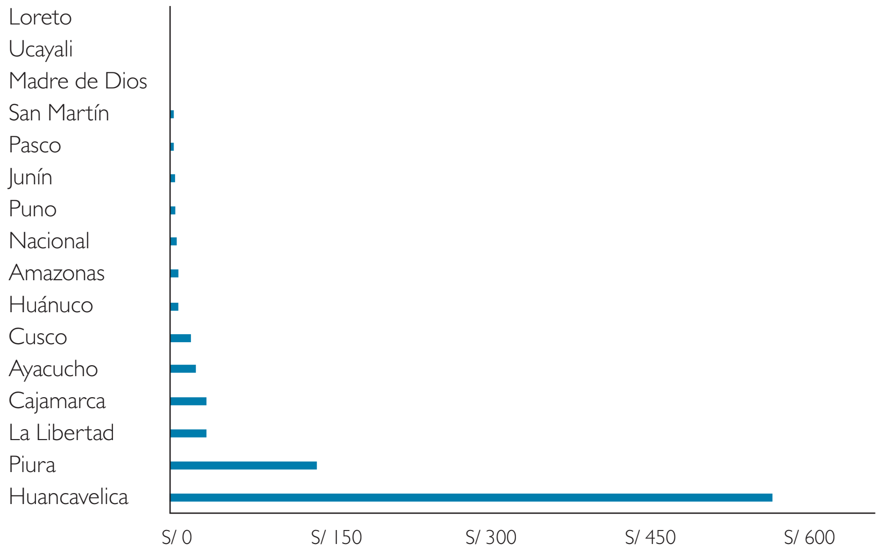
con S/. 10,6 millones (US$ 3,4 millones) (2%); Loreto en el décimo lugar con S/. 9,9 millones (US$ 3,2 millones) (2%); Madre de Dios en el decimosegundo puesto con S/. 8,8 millones (US$ 2,8 millones) (2%), y finalmente Ucayali en el decimoquinto lugar con solo S/. 5,6 millones (US$ 1,8 millones) (1%).

Puede llamar la atención los pequeños montos y los bajos porcentajes que representan los presupuestos ejecutados en las regiones. Sin embargo, cuando se introduce el criterio de la extensión de la superficie de bosque que corresponde a cada región, los resultados son más alarmantes.

A nivel nacional, el promedio de soles presupuestados en estos tres programas a ser ejecutados por hectárea de bosque húmedo amazónico es de S/. 6,44 por hectárea (US$ 2,1/ha). Ese monto contrasta seriamente con los S/. 558,72 por hectárea (US$ 180,23/ha) de Huancavelica o los S/. 135,60 por hectárea (US$ 43,74/ha) de Piura. Amazonas es la única región amazónica por encima del promedio nacional, con S/. 7,50 por hectárea (US$ 2,42/ha). Las otras cuatro regiones amazónicas están por debajo del promedio nacional, con los siguientes montos: San Martín con S/. 3,09 (US$ 0,99/ha), Madre de Dios con S/. 1,11 (US$ 0,35/ha), Ucayali con S/. 0,60 (US$ 0,19/ha) y Loreto con S/. 0,28 (US$ 0,09/ha). Los bajos montos por hectárea correspondientes a las regiones amazónicas se deben a los bajos presupuestos que se ejecutan en sus territorios, pero principalmente a su considerable tamaño. Eso ocurre con los resaltantes casos de Loreto, que con el 2% de los presupuestos de los tres programas presupuestales analizados tiene que gestionar el 50% de la superficie de bosque húmedo amazónico; y de Huancavelica, que también con un 2% de los presupuestos, solo tiene que gestionar el 0,03% del bosque húmedo amazónico.

GRÁFICO 5

Soles por hectárea de bosques húmedos amazónicos para el presupuesto conjunto de 2015 de los programas presupuestales 0035, 0057 y 0130



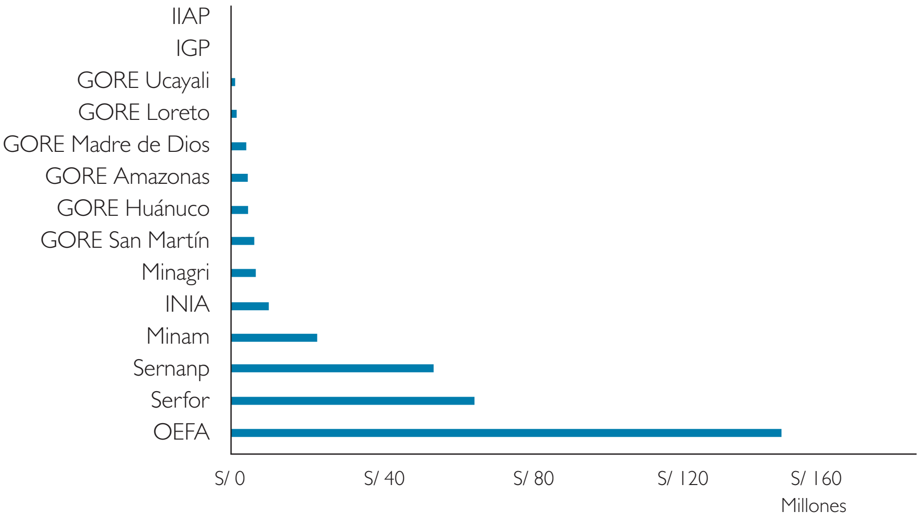
Fuente: www.mef.gob.pe. Elaboración propia

Cuando se analiza el presupuesto de los programas presupuestales 0035, 0057 y 0130 de 2015 por pliegos, es decir, la autoridad bajo la cual se encuentran a cargo la ejecución de dichos fondos, se evidencia que el OEFA es el principal pliego, con el 44% del presupuesto. Es seguida desde bastante lejos por el Serfor y el Sernanp, con el 20% y 16%, respectivamente.

Estos tres pliegos representan el 80% de todo el presupuesto conjunto de 2015 en los programas presupuestales analizados. En cuanto a las regiones amazónicas, destacan San Martín, con solo el 2%, y Ucayali, con el 0,4%, en los extremos.

GRÁFICO 6

Presupuesto conjunto de 2015 de los programas presupuestales
0035, 0057 y 0130 por pliegos (Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales)



Fuente: www.mef.gob.pe. Elaboración propia

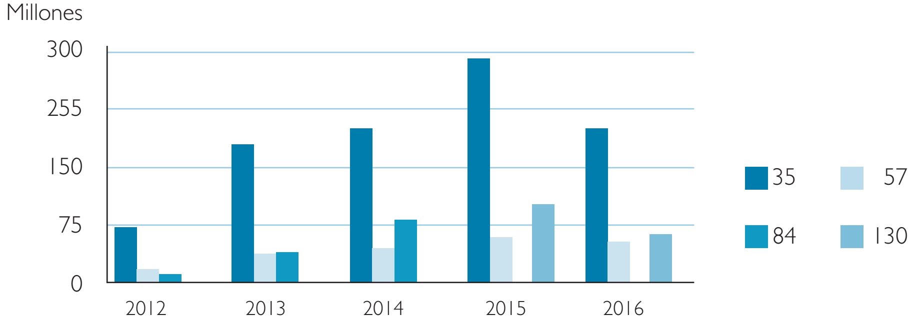
2.2. PRESUPUESTO AL 2016

Para 2016, la proyección del presupuesto público trae una severa reducción de fondos en lo que respecta a los programas presupuestales analizados. Se tiene previsto para el programa presupuestal 0035 un fondo total de S/. 194 millones (US$ 62,5 millones), distribuidos en S/. 142 millones (US$ 45,8 millones) para el Gobierno Nacional (aunque casi el 87% corresponden al OEFA), S/. 26 millones (US$ 8 millones) para los Gobiernos Regionales, y S/. 26 millones (US$ 8 millones) para los Gobiernos Locales. Para el programa presupuestal 0057, la proyección del presupuesto para 2016 asigna un presupuesto de S/. 52,6 millones (US$ 17 millones), de los cuales el 87% corresponden al Gobierno Nacional (Sernanp) y solamente S/. 7 millones (US$ 2,2 millones) a los Gobiernos Regionales. Finalmente, lo que respecta al programa presupuestal 0130 para 2016 tendría un presupuesto de S/. 62,6 millones (US$ 20,2 millones) en total, asignados en S/. 46,8 millones (US$ 15 millones) para el Gobierno Nacional (85% del cual corresponde al Serfor); S/. 15,5 millones (US$ 5 millones) asig-

nados a los Gobiernos Regionales y solamente S/. 270 mil (US$ 87 mil) para los Gobiernos Locales.

GRÁFICO 7

Programas presupuestales 0035, 0057, 0084 y 0130 para el periodo 2012-2015 y sus presupuestos proyectados para 2016



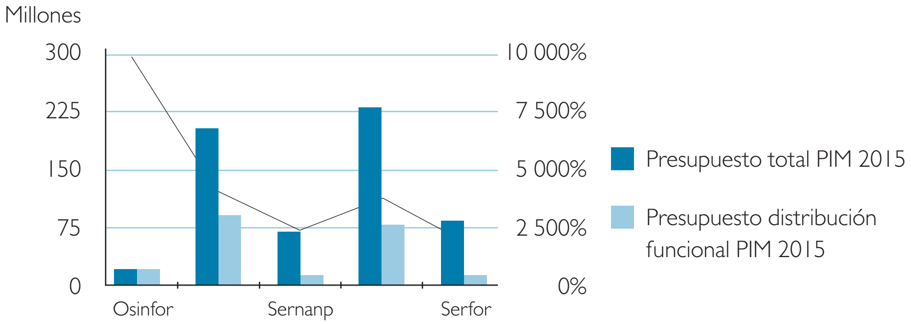
Fuente: www.mef.gob.pe Elaboración propia

En el análisis, los programas presupuestales 0035 y 0130 sufren recortes de más del 30% en relación con los PIM de 2015, mientras que el recorte es del 10% en el programa 0057. Específicamente, en lo que respecta al programa presupuestal 0130 el recorte es de 37% y se concentra, principalmente, en el presupuesto asignado al Gobierno Nacional que desciende de 84 a S/. 46,8 millones. En el caso específico del Serfor, inició 2015 con S/. 45 millones (US$ 14,5 millones) e iniciará 2016 con un presupuesto de S/. 40 millones (US$ 12,9 millones), es decir, con una reducción del 12,4% de su presupuesto inicial apertura. Sin embargo, el presupuesto asignado a los Gobiernos Regionales se incrementa sustancialmente, al pasar de casi S/. 6 millones (US$ 2 millones) a más de S/. 15,5 millones (US$ 5 millones); incremento que coincide con la entrada en ejecución del Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo en la Amazonía Peruana (CAF-Forestal) con S/. 12,5 millones (US$ 4 millones) por recursos por operaciones oficiales de crédito. Estas reducciones son específicas del presupuesto asignado para medio ambiente, conservación y bosques, porque el Presupuesto General de la República se incrementa en S/. 8 mil millones más (US$ 2,6 mil millones).

2.3. EN DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL

Por distribución funcional nos referimos a los recursos del presupuesto público que son asignados para las acciones centrales y a las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos. Entre los pliegos del Minam, Sernanp, OEFA, Osinfor y Serfor sumaron S/. 231 398 821,00 de fondos por distribución funcional en el PIM a agosto de 2015. Es decir, poco más de la mitad de lo asignado a través de los programas presupuestales analizados. Las entidades con mayor presupuesto por distribución funcional fueron el Minam con S/. 93 millones y el OEFA con S/. 80 millones. Las entidades con menor presupuesto por distribución funcional fueron el Serfor con S/. 16 millones y el Sernanp con S/. 17 millones. Es necesario destacar el caso del Osinfor, que no recibe fondos a través de programas presupuestales, sino solo por distribución funcional; es decir, el 100% de su presupuesto proviene de distribución funcional. En los otros cuatro pliegos presupuestales el presupuesto público asignado por distribución funcional es inferior al presupuesto público asignado a través de los programas presupuestales. Incluso el Serfor solo recibe el 19% de su presupuesto total por distribución funcional.

GRÁFICO 8
Presupuesto por distribución funcional con relación con el presupuesto total de los PIM 2015



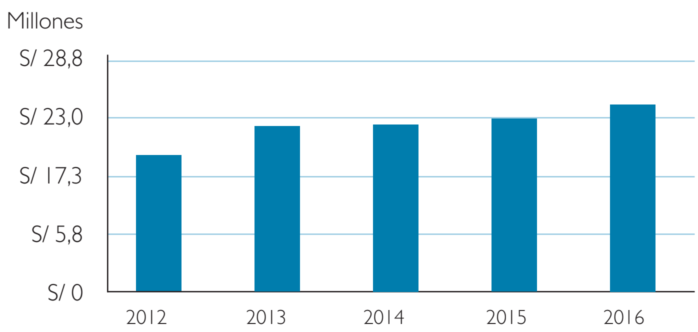
Fuente: www.mef.gob.pe. Elaboración propia

El presupuesto asignado al Osinfor en la proyección del presupuesto público de 2016 es de S/. 22,4 millones (US$ 7,2 millones), lo que representa un incremento respecto del presupuesto de S/. 20,7 millones (US$ 6,7 millones) que se

le asignó para este 2015, lo que representa un incremento del 8%. Durante el periodo 2012-2015, en general el presupuesto del Osinfor se ha incrementado de manera sostenida año tras año. Los programas presupuestales obligan a los pliegos involucrados a coordinar y distribuir su presupuestos, y, por lo tanto, sus actividades e intervenciones. El Osinfor, al ser un pliego que no recibe fondos por parte de programas presupuestales, no necesita pasar por esos procesos de coordinación. Si bien ello significa una importante autonomía necesaria para el cumplimiento de sus funciones, contribuye también a dificultar una acción coordinada e integrada de todas las autoridades forestales.

GRÁFICO 9

Evolución del presupuesto de Osinfor, periodo 2012-2015, y propuesta de presupuesto para 2016



Fuente: www.mef.gob.pe. Elaboración propia

El resto de instituciones nacionales con competencias para la conservación y gestión de los bosques, así como para la gestión del cambio climático, reciben parte de sus fondos por acciones centrales y asignaciones presupuestarias que no resultan en productos, es decir, por distribución funcional. En ese sentido, por ejemplo, el Serfor, además de los fondos por programas presupuestales, también recibe fondos por acciones centrales.

Para 2015, el Serfor recibe un presupuesto por acciones centrales de S/. 16,4 millones (US$ 5,3 millones). Asimismo, por acciones centrales y asignaciones presupuestarias que no resultan en productos el Sernanp para 2015, tiene presupuestado S/. 17 millones (US$ 5,5 millones). En ambos casos, los presupuestos que reciben estas instituciones por distribución funcional son montos

significativamente menores a los asignados a través de programas presupuestales como el 0057 y 0130.

2.4. NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

En los últimos años se han explorado y creado fuentes novedosas para el financiamiento público de los bosques y el cambio climático. Entre las fuentes que se ha explorado se encuentra la conformación de fondos para fines exclusivos, como la conservación de bosques con financiamiento proveniente de un porcentaje de los saldos por concepto de explotación de hidrocarburos transferidos anualmente al tesoro público en función de las extensiones de bosques que se deben conservar (Inga y Tejada, 2015b). Otra propuesta que se evaluó y se viene buscando implementar es la de efectivizar la ejecución del esquema de las TDC del PNCB, a través de los Gobiernos Regionales, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales en materia ambiental (Alcalá, 2012). Estas y otras evaluaciones de las posibles opciones se han realizado en el marco de proyectos de la cooperación alemana a través de la GIZ.

Sin embargo, también el Gobierno del Perú ha avanzado para concretar esas opciones con mecanismos nuevos de financiamiento especialmente para plantaciones forestales. Las fuentes de financiamiento que se han creado están ligadas a la promoción de las plantaciones forestales, especialmente aquellas con fines comerciales. En el marco del Programa Nacional de Plantaciones, el MEF ha concedido un presupuesto de US$ 20 millones repartidos en tres años (de 2015 a 2017). Asimismo, el 25 de setiembre de 2015 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo 1223, que fortalece el Fondo Mipyme con el objetivo de adecuarlo para que pueda financiar plantaciones forestales con fines comerciales a través de un instrumento financiero forestal de garantías que se implementará con recursos del Fondo.

El mencionado decreto legislativo dispone que S/. 500 millones (aproximadamente unos US$ 167 millones), del total de S/. 600 millones del Fondo Mipyme, puedan utilizarse para financiar fondos de garantía o afianzamiento para empresas del sistema financiero o mercado de valores a través de instrumentos de servicios financieros. En tanto, el monto restante será destinado a incrementar la productividad de las Mipyme, a través de instrumentos para difusión tecnológica, innovación empresarial y mejora de la gestión y encadenamientos

productivos y acceso a mercados a través de instrumentos de servicios no financieros con entidades públicas o privadas. Además, autoriza a Cofide[16] a utilizar hasta S/. 100 millones, con cargo a los S/. 500 millones, para que celebre convenios de financiamiento con entidades financieras que otorgan créditos a las Mipyme, y con destino exclusivo a estas últimas, para facilitarles el acceso a los recursos financieros, siempre que la participación de los recursos del Fondo Mipyme no exceda el 70% de cada crédito. Adicionalmente, también amplía el plazo de la vigencia del Fondo Mipyme, de 10 a 30 años, a fin de dar sostenibilidad a los instrumentos a implementarse con recursos del Fondo Mipyme para el desarrollo de las plantaciones forestales.

Finalmente, con el objetivo que el Fondo Mipyme pueda recibir financiamientos provenientes de la cooperación para bosques y cambio climático, se adiciona como fuentes del Fondo Mipyme a los ingresos que genera la administración de sus propios recursos, y las donaciones y otras contribuciones no reembolsables de los Gobiernos, organismos internacionales, fundaciones y otros, así como los provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable.

16 COFIDE es el banco de desarrollo del Perú.

3 FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO

EL PERÚ HA ACCEDIDO A FONDOS de la cooperación internacional a fin de financiar sus proyectos y mejorar sus capacidades de gestión para bosques y cambio climático. Con el propósito de cuantificar el volumen de los compromisos asumidos, se realizó un recuento de los proyectos o programas que son financiados por la cooperación internacional, provenientes de fuentes bilaterales, multilaterales y de fondos internacionales para bosques y cambio climático. Solamente se consideraron aquellos fondos internacionales en los cuales el Gobierno del Perú ha tenido o tiene una importante participación en su negociación o implementación. En ese sentido, se excluyen de los análisis globales aquellos fondos internacionales para bosques y cambio climático provenientes de Gobiernos o fuentes multilaterales cuya negociación o implementación involucra, principalmente, a instituciones privadas nacionales o internacionales. Sin embargo, se hará referencia a algunos casos particulares cuando estos son significativamente relevantes.

Las promesas de financiamientos públicos y privados de 2006 a 2014, a nivel mundial, llegaron a US$ 8 700 millones. Este volumen de financiamiento aún resulta muy inferior a las estimaciones que indican que se necesita al menos US$ 20 000 millones anuales para reducir la deforestación mundial en un 50% (Silva-Chávez *et al.*, 2015). Si bien a partir de 2010 ha ocurrido una desaceleración global de dicho financiamiento[17], es a partir de esa fecha en que el Perú ha comprometido la mayor parte del financiamiento internacional. Como sucede a nivel mundial, la mayor parte de ese financiamiento proviene del sector público, ya sea directamente a través de acuerdos bilaterales o a través de la banca multilateral para el desarrollo. Cuatro de los cinco principales países donantes

17 Más del 65% de toda la financiación se comprometió de 2006 a 2010, pero luego el impulso se aletargó debido a la crisis económica mundial, los bajos precios de carbono y las dificultades para la ejecución de los programas REDD+ (Norman y Nakhooda, 2014).

tienen cooperación bilateral con el Perú para los bosques y el cambio climático; y, al igual que a nivel mundial, la mayor cantidad de los proyectos con financiamiento internacional son para actividades de preparación y solo algunos son para pagos por desempeño o resultados. Sin embargo, como uno de ellos corresponde a la cooperación con el Gobierno de Noruega, porcentualmente representa casi la mitad de todo el financiamiento internacional prometido y comprometido.

Como consideración metodológica se evaluaron todos los proyectos cuyo ámbito de acción se orientan a la gestión de los bosques, así como de algunas de las «condiciones habilitantes»[18] previas para la gestión ambiental, como es el caso de la titulación, especialmente de aquellas en áreas en la Amazonía. Los proyectos incluidos en la revisión fueron tanto los que se encuentra en fase de acceso[19] como aquellos que ya han sido suscritos y se encuentran en fase de implementación[20] a julio de 2015. No se han considerado los proyectos que ya han concluido a dicha fecha. Adicionalmente, a partir de entrevistas a funcionarios estatales, de las entidades cooperantes y a expertos en el tema, se contó con información respecto a las últimas decisiones adoptadas para la gestión de los fondos.

3.1. FONDOS INTERNACIONALES

Los recursos que directa e indirectamente se orientan a la gestión de los bosques y el cambio climático ascienden a la suma de US$ 613 027 738,60. Estos fondos corresponden a 30 proyectos que, a la fecha de cierre del estudio, se encontraban en la fase de acceso (negociación o preparación de los documentos) o en la fase de implementación (gestión y ejecución de los fondos, así como actividades

18 De acuerdo con el PNCB (2014), las «condiciones habilitantes» se refieren a un conjunto de medidas previas orientadas a mejorar la institucionalidad y gobernanza, permitiendo un «clima de negocios adecuados para el desarrollo de un sector forestal sostenible», que incluyen, entre otros aspectos, el fortalecimiento institucional, el ordenamiento y la zonificación forestal, la adecuada clasificación de suelos, el otorgamiento de títulos habilitantes forestales, el otorgamiento de títulos y la cesión de uso a comunidades nativas, saneamiento físico y legal.

19 Acciones conducentes para obtener los recursos de las fuentes, lo que incluye la elaboración de documentos y la negociación de los acuerdos.

20 Procedimientos para la gestión y ejecución de los fondos. Incluye la disponibilidad de las capacidades para su gestión efectiva.

preparatorias). La mayor cantidad de fondos US$ 416 millones (68%) se encuentra en fase de acceso (negociación o diseño) previo a llegar a un acuerdo, aunque solo representan diez proyectos. Los otros veinte proyectos suman US$ 197 millones (32%), ya cuentan con acuerdo suscrito y deberían estar en fase de implementación. A pesar de que estos proyectos ya cuentan con un acuerdo o aprobación, todavía no tienen definidos los mecanismos financieros mediante los cuales se van a implementar o no han cumplido con todos los requisitos internos de inversión y endeudamiento público. La demora de convertir las promesas en compromisos y, luego, en desembolsos es una característica que ha afectado los financiamientos de REDD+ a nivel mundial. Sin embargo, en los últimos años, según Silva-Chávez *et al.* (2015), los montos desembolsados han pasado de significar el 21% de los fondos comprometidos a 2009 a significar el 62% en 2014.

TABLA 1

Financiamiento y proyectos según nivel de avance

Fase	Monto US$	Número de proyectos
Acceso (negociación o diseño)	415 935 889,00	10
Implementación (gestión y ejecución)	197 091 849,60	20*
Total	613 027 738,60	30

* Sin embargo, varios de estos proyectos tienen demoras.

Fuente: Elaboración propia

Esta cifra de US$ 613 millones, si bien parece importante, debe ser entendida en un contexto temporal y relativo. La ejecución de estos fondos se realizará en varios años, y corresponderá a las fechas y los plazos de cada proyecto. Por ello, es posible que los presupuestos disponibles para cada año sean diferentes y no necesariamente los esperados. Comparada con las inversiones que se realizarían en expansión agropecuaria (solo expansión de palma aceitera: US$ 132 millones), en construcción de infraestructura vial y energética (con inversiones previstas de US$ 4 600 millones), en hidrocarburos (con inversiones previstas de US$ 8 900 millones), así como de las actividades ilícitas (mueven US$ 1 700 millones al año); esta cifra resulta menos significativa, incluso comparada con

otras inversiones del Gobierno del Perú en programas relacionados con cambio climático. Solo en el programa Cofigas para la conversión de los diferentes sectores económicos a gas natural, el Gobierno del Perú ha invertido más de US$ 4 800 millones, es decir, ocho veces todo el financiamiento internacional para bosques y cambio climático.

Existen demoras en las fases de acceso y en la de implementación. Estas demoras se deben a situaciones propias de cada fondo y a las circunstancias nacionales. Por ejemplo, cuando el Perú decidió ser uno de los países piloto del mecanismo de Socio Implementador en el FCPF, tuvo que esperar que se definieran las reglas de este mecanismo. La definición del Enfoque Común de Salvaguardas para el mecanismo de Socio Implementador tomó dos años, tiempo durante el cual se demoró cualquier avance para cerrar la fase de acceso. Un ejemplo de cómo las circunstancias nacionales afectan la implementación de los fondos internacionales es el caso del FIP, al cual hemos considerado aún en fase de diseño (acceso). Desde el inicio de su diseño, en 2011, y su aprobación, en 2013, a la fecha no se ha realizado desembolso alguno, debido a las demoras en cumplir con los requisitos exigidos por los sistemas nacionales de inversión y endeudamiento público. De acuerdo con funcionarios del Minam, se espera que para finales de 2016 pueda iniciar su ejecución, lo que contrasta con la opinión de funcionarios del MEF, que consideran que no podrá iniciar ejecución antes de 2017. Este retraso en la ejecución preocupa a distintos actores, incluso el propio Subcomité FIP, que no aprobó la priorización de un segundo proyecto presentado por el Gobierno del Perú[21]. Ante dichas demoras, Aidesep ha demandado que parte de los recursos del FIP Perú pasen a su administración a través del mecanismo dedicado para pueblos indígenas. Este rechazo en el FIP es uno de los primeros efectos negativos en los procesos de búsqueda de financiamiento que es generado por la demora en ejecutarlos.

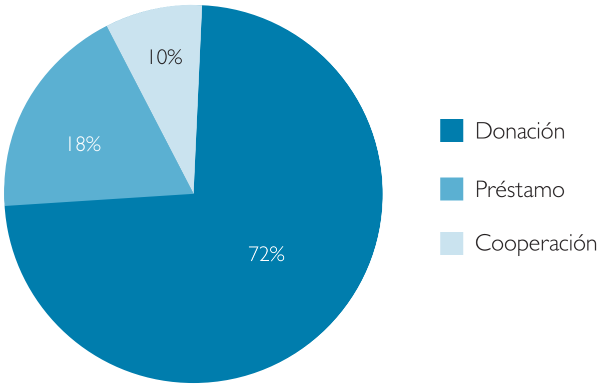
La mayor parte del financiamiento de bosques y cambio climático al que accede el Perú nace por donaciones y endeudamiento. Este resultado es similar a los resultados de otros estudios para el financiamiento climático peruano en general (Galarza y Ruiz, 2015). La mayoría de estos recursos (72%) llegan bajo

21 En total, seis países piloto FIP presentaron propuestas de proyecto para recibir más recursos. Tres fueron aprobados (Brasil, Ghana y Laos), dos fueron sometidos a una reconsideración (Burkina Faso y República Democrática de Congo) y solo el Perú fue descartado (FIP Sub-Committee, 2015).

el concepto de donación que asciende a un aproximado de US$ 426 millones. Los recursos brindados a través de cooperación técnica ascienden a US$ 61 millones y solo representan el 10% del total del financiamiento internacional. Mientras tanto, los préstamos suman US$ 103 millones (18%), e implican en tres casos una contrapartida que es asumida por el Gobierno del Perú en una magnitud igual o mayor. En total se han ofrecido seis contrapartidas, que suman US$ 276 millones. En todos los proyectos analizados, los receptores de las donaciones, los préstamos o las cooperaciones son entidades del Gobierno Nacional. Es necesario señalar que entre las opciones que el Gobierno del Perú evalúa para darle sostenibilidad a largo plazo al financiamiento para bosques y cambio climático, está el endeudamiento público, preferentemente de fuentes externas (Zumaeta, 2013; Inga y Tejada, 2015a).

GRÁFICO 10

Financiamiento internacional por tipo de recurso en US$



Fuente: Elaboración propia. No incluye los fondos de ProAmbiente

3.2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

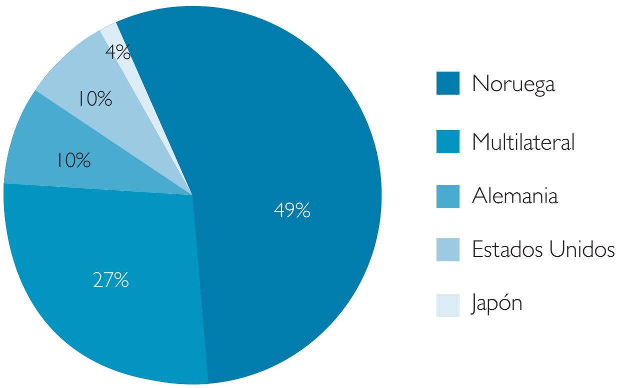
Es importante tener en cuenta que un número significativo de actores consideran que las entidades cooperantes[22] tienen un alto nivel de influencia en los procesos. Este poder no radicaría únicamente en sus aportes económicos,

22 Aquellas que colaboran con los procesos sobre bosques y cambio climático proveyendo recursos económicos y conocimiento.

sino también en el conocimiento que tienen sobre las actividades que financian (por ejemplo, REDD+), así como la claridad que tienen sobre los objetivos que persiguen con la cooperación. La mayor parte del financiamiento de bosques y cambio climático provienen de la cooperación bilateral. El 73% del financiamiento (US$ 445 millones) proviene directamente de cuatro países: Noruega, Estados Unidos, Alemania y Japón. El 27% del financiamiento restante (US$ 168 millones) proviene de diferentes fuentes multilaterales (Banca Multilateral para el Desarrollo, Fondos Climáticos y Organizaciones Internacionales). Los cuatro países que directamente proveen financiamiento al Perú para bosques y cambio climático son los mismos que en otras investigaciones han sido identificados como los cuatro países con mayores compromisos de donaciones para REDD+ a nivel mundial (Norman y Nakhooda, 2014).

GRÁFICO 11

Fuentes de financiamiento internacional para el Perú en US$



Fuente: Elaboración propia

De lejos Noruega es el país que más financiamiento ha ofrecido a Perú para bosques y cambio climático. El monto que brinda Noruega asciende a US$ 300 millones, que representa alrededor del 49% del total de los recursos internacionales identificados. Precisamente por la magnitud de este financiamiento es que diferentes actores lo perciben como uno de los financistas más relevantes y con mayor nivel de influencia actualmente. Debido a que este financiamiento aún se encuentra en diseño, es percibido también como una gran oportunidad para

orientar esta influencia hacia los resultados e impactos más estratégicos. Hasta el momento, se sabe que habrá un aporte inicial de US$ 10 millones al cumplir con un conjunto de metas (implementación de MRV, respaldo político de la ENBCC, definir nivel de referencia, etc.); luego, un segundo aporte de US$ 40 millones al cumplir «total o parcialmente» un segundo grupo de metas (regularizar la tenencia indígena de cinco millones de hectáreas, implementación del FIP, 50% de área remanente de bosque con categoría de uso o derechos otorgados, etc.), y «hasta» US$ 250 millones disponibles para pago por reducción de emisiones verificadas sobre el promedio histórico.

Alemania es el segundo país que ha ofrecido mayor financiamiento para bosques y cambio climático al Perú. Alemania ha comprometido más de US$ 62 millones (10%) a través de financiamiento con fondos provenientes de KfW y BMUB. Si bien Alemania es el segundo en cantidad de recursos, en la actualidad es la principal fuente de financiamiento de fondos directamente relacionados con REDD+, bosques y cambio climático que se encuentren en ejecución. Debido a que una parte de este financiamiento corresponde a la cooperación técnica alemana, la capacidad de influencia de Alemania no radica solo en el tamaño de su financiamiento, sino también en el conocimiento que está compartiendo con las autoridades peruanas[23].

El tercer país con mayor financiamiento es Estados Unidos, con US$ 58 millones (10%) y en su totalidad provenientes de Usaid. Sin embargo, debido a que sus fondos se orientan principalmente a objetivos forestales y no explícitamente climáticos, son pocos los actores que consideran a Estados Unidos como un cooperante relevante en los temas que integran bosques y cambio climático. La mayoría de los recursos de Estados Unidos destinados al Perú para la gestión de los bosques se ejecutan a través de Chemonics International y en una magnitud muy baja a través de alguna entidad pública[24]. En cambio,

23 El Programa Contribución a las Metas Ambientales (ProAmbiente), con un presupuesto de US$ 23 millones, ha sido el único de los proyectos al cual aún no pudimos acceder a una distribución por tipo de recurso (donación, préstamo o cooperación). Sin embargo, a pesar de la información incompleta fue incluido dentro del estudio debido a su tamaño y su relevancia en los temas forestales y de financiamiento.

24 El proyecto que implementa Chemonics International se denomina Perú Bosques, que incluye un financiamiento de US$ 38 millones y viene ejecutándose desde 2011. A través del Estado, se ejecuta el PAT Minam por un monto de US$ 12 millones que tiene como uno de sus componentes la conservación de bosques.

la mayoría del financiamiento sobre bosques y cambio climático de Estados Unidos se ejecuta a través de diferentes proyectos que tienen con ONG nacionales e internacionales[25].

Japón es el cuarto país con financiamiento para bosques y cambio climático en el Perú. Con US$ 24,5 millones, provee apenas el 4% del financiamiento internacional identificado. La totalidad del financiamiento de Japón proviene de la JICA. Para el estudio solo se han considerado dos proyectos de Japón; entre ellos, el Programa de Conservación de Bosques en los departamentos de Amazonas, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali, que se encuentra en el SNIP desde 2011 y que aún no inicia ejecución. Sin embargo, el Minam espera en diciembre de 2015 obtener la viabilidad del estudio de factibilidad de este proyecto. A pesar de la demora, Japón ha mostrado interés de ampliar su colaboración sobre bosques y cambio climático con el Perú[26].

El financiamiento de fuentes multilaterales asciende a US$ 168 millones y representa el 28% del total de financiamiento internacional identificado para bosques y cambio climático. De las fuentes multilaterales del financiamiento internacional, la principal es el FIP (US$ 50 millones), seguido de los fondos provenientes del BID (US$ 40 millones), el Global Enviroment Facility (GEF) (US$ 38 millones) y la CAF (US$ 20 millones). En cuanto a la banca multilateral de desarrollo, esta también tiene una participación considerable como fuente financista. Con fondos directamente provenientes de ellos destaca el BID y la CAF. Sin embargo, es preciso resaltar que el rol de estas agencias, especialmente del BID y Banco Mundial, es más relevante como instituciones intermediarias administradoras o fiduciarias de los fondos climáticos. También aparecen como fuentes de financiamiento internacional los fondos de bosques y cambio climático como el FIP, el ONU REDD, el FCPF y el GCF. Destaca el fondo del GCF, que, a pesar de financiar un proyectos relativamente pequeño (US$ 6 millones), es trascendente por ser uno de los primeros financiamientos que provee este

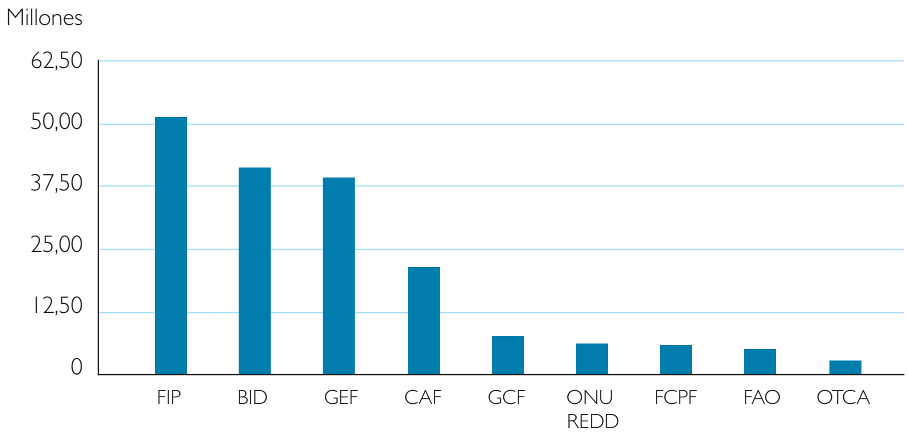
25 Por ejemplo, la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA), que es un proyecto regional que inicialmente involucró a Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú, y contó con un presupuesto de US$ 55 millones.

26 Durante la COP 20, los Gobiernos del Perú y Japón suscribieron un Memorando de Cooperación para el Proyecto de Cooperación Gestión sostenible de los bosques y REDD+ en el Perú. En febrero de 2015 suscribieron otro Memorándum de Entendimiento para el Desarrollo de Capacidades para la promoción de la conservación de los bosques y mecanismos REDD+ en el Perú.

fondo a nivel global. Finalmente, en un rol menor, participan otro tipo de organizaciones multilaterales, como la OTCA y la FAO, cuyo apoyo se concentra en el fortalecimiento de capacidades para la medición de los bosques.

GRÁFICO 12

Fuentes de financiamiento multilateral para el Perú en millones de US$



Fuente: Elaboración propia

3.3. INTERMEDIACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

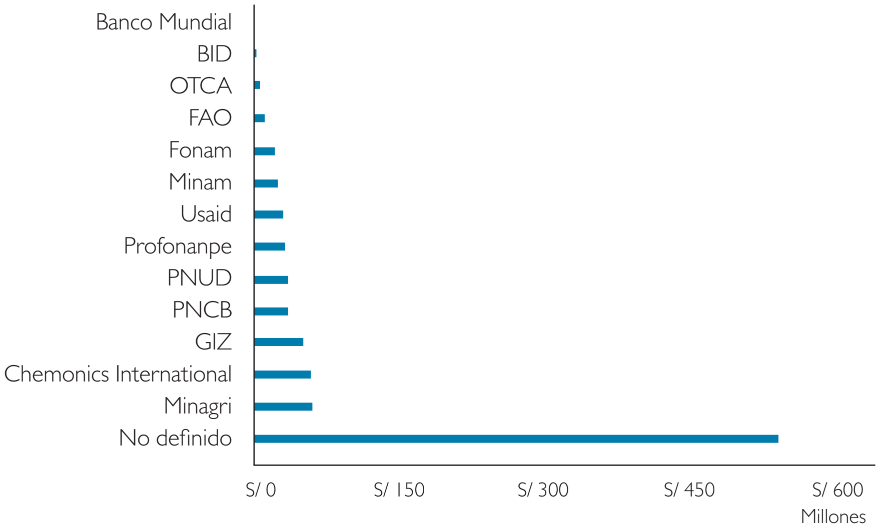
Hemos identificado tres tipos de funciones para implementación (gestión) del financiamiento internacional: recepción, administración y ejecución los fondos. Esto se debe a que varios de los proyectos hacen diferencia entre las entidades que desempeñan estas funciones. Las organizaciones pueden tener diferentes funciones dependiendo del financiamiento que se trate; por ejemplo, en el caso del proyecto de titulación PTRT3 del BID, es la fuente del financiamiento; en cambio, para el FIP, el BID es la entidad receptora y serán otras las entidades administradoras y ejecutoras de dichos fondos.

Las principales instituciones receptoras del financiamiento internacional en el Perú son: MEF y Usaid, con aproximadamente el 10% cada una, seguidas por el BID (7%), PNUD (6%) y GIZ (6%). Estas reciben los fondos de los Gobiernos, fondos climáticos o entidades financieras y generalmente la redistribuyen

a las entidades administradoras y ejecutoras. Sin embargo, para el 49% del financiamiento internacional aún no se ha definido la entidad receptora de los fondos, lo que corresponde en su totalidad al financiamiento del Gobierno de Noruega (US$ 300 millones). Si bien la función receptora no debería tener mayor trascendencia en la implementación de los fondos, su participación en los momentos iniciales del diseño y la negociación de los fondos les confiere una importante relevancia. Sin embargo, para algunos actores entrevistados en este estudio, las entidades intermediarias sí pueden llegar a tener una importante influencia en la implementación en la medida de las debilidades de las capacidades de las entidades públicas.

GRÁFICO 13

Distribución del financiamiento según entidades receptoras (US$)



«No definido» significa que aún está pendiente la definición de cuál sería la entidad receptora.

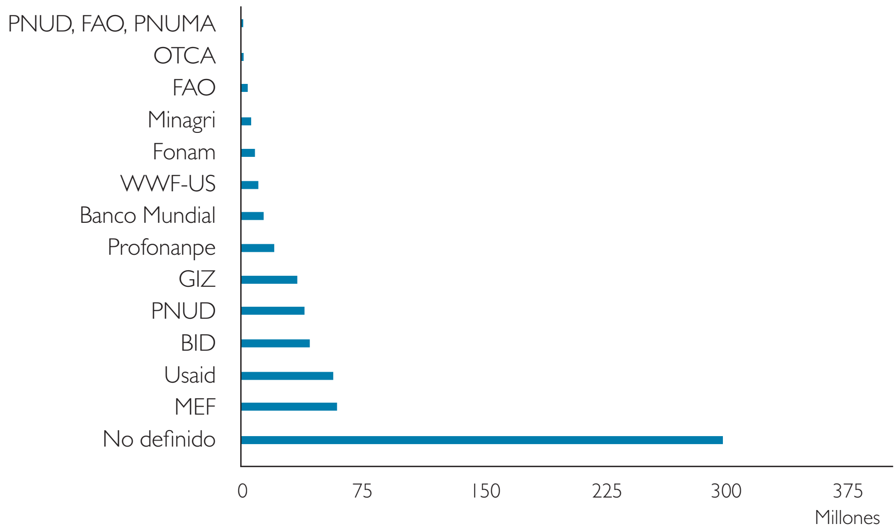
Fuente: Elaboración propia

En cuando a la función de administración de los fondos, como se observa en el siguiente gráfico, las principales instituciones administradoras son Minagri (7%), Chenomics International (6%) y GIZ (6%), seguidos de cerca por el Serfor (4%), PNCB (4%), PNUD (4%), Profonanpe (3%) y Usaid (3%).

Es importante resaltar que el 60% (US$ 365 millones) todavía no tiene definido los mecanismos institucionales financieros ni la entidad que los administrará. La parte más significativa de estos fondos por definir corresponden a los del Gobierno de Noruega (US$ 300 millones) y los del FIP (US$ 50 millones).

GRÁFICO 14

Distribución del financiamiento según entidades administradoras (US$)



«No definido» significa que aún está pendiente la definición de cuál sería la entidad receptora.

Fuente: Elaboración propia

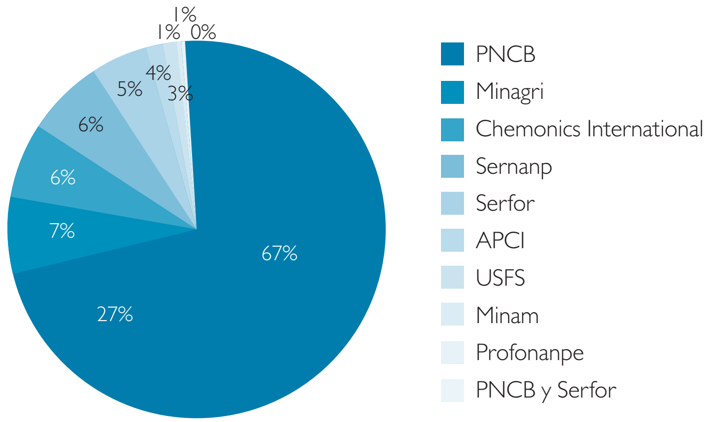
Pese a que aún hay indeterminación sobre las entidades receptoras y administradoras del financiamiento internacional, eso no ocurre respecto de las entidades ejecutoras. El 67% de los fondos serían ejecutados bajo los lineamientos del PNCB. Así, estaría a cargo de la ejecución de trece de los proyectos que suman US$ 431 millones, incluida la cooperación proveniente del Gobierno de Noruega.

Esta relevancia del PNCB coincide con lo que señalan diversos actores entrevistados que perciben al Minam y específicamente en el PNCB a uno de los actores más influyentes en la ejecución del financiamiento. Otras entidades públicas a cargo de la ejecución de los fondos internacionales serían el Minagri (7%

que corresponden principalmente a los fondos del PTRT3), el Sernanp (6%) y Serfor (5%). Entre las entidades internacionales que participan como ejecutores del financiamiento destacan Chenomics International (6%) y USFS (3%). Es preciso destacar que en el caso de instituciones públicas se trata de entidades del Gobierno Nacional; en ningún caso se han encontrado proyectos administrados por Gobiernos Regionales.

GRÁFICO 15

Distribución del financiamiento según entidades ejecutoras (US$)



Fuente: Elaboración propia

3.4. EJES TEMÁTICOS DE LOS PROYECTOS EN IMPLEMENTACIÓN

Del total de proyectos que se encuentran en la fase de implementación, se observa que la mayoría se enfoca en el fortalecimiento de capacidades para la gestión forestal, instrumentos para la medición y monitoreo de la cobertura forestal, así como en el diseño de instrumentos de planificación y normativos. Seguidamente, se encuentran los proyectos que desarrollan actividades propiamente de manejo forestal y la conservación a través de áreas naturales. En cuanto a la titulación, son dos los proyectos en ejecución, el «Proyecto de catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú (PTR3)» y el proyecto «Mecanismo dedicado Saweto Perú», ejecutado por la ONG internacional WWF e implementado por organizaciones indígenas (por lo que no fue considerado

en los análisis anteriores). En ambos casos incluyen titulación para territorios indígenas.

Asimismo, resalta el bajo número de proyectos orientados al pago por resultados, la tercera fase de REDD+, que implica contribuciones por toneladas de CO_2 reducido. Las principales contribuciones para este tema vendrían de los proyectos que se desprendan del acuerdo con el Gobierno de Noruega que aún está en definición de mecanismos de ejecución. Situación similar ocurre con la propuesta al Fondo de Carbono del FCPF. Solo el proyecto REDD+ el Minam incluye la búsqueda o estudios de mecanismos para pago por resultados. Además, ambos proyectos se encuentran en fase de acceso (diseño y negociación).

GRÁFICO 16

Prioridades en los componentes según número de proyectos en implementación



Fuente: Elaboración propia

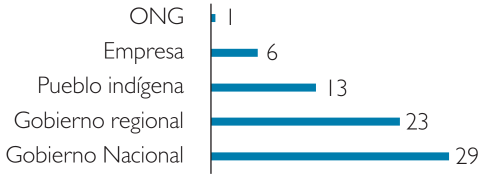
3.5. DESTINATARIOS DE LOS PROYECTOS

En cuanto a los actores destinatarios de los proyectos, es decir, de los beneficiarios de la implementación del financiamiento, se identifica que el Gobierno Nacional es el principal beneficiario de casi todos los proyectos, pues es mencionado en veintinueve de los treinta proyectos. Los Gobiernos Regionales también son actores clave para los proyectos, pues más de la mitad de los proyectos los incluyen como beneficiarios (veintitrés proyectos). Sin embargo, no se ha podido identificar que se cuenten con los mecanismos adecuados de coordinación e involucramiento de los Gobiernos Regionales a lo largo de los procesos de planificación, diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos. Como se verá más adelante, a pesar de la importancia que le brindan los proyectos, diversos

actores reconocen que la participación de los Gobiernos Regionales en el diseño de los mecanismos financieros y de implementación es baja. Por otro lado, se observa que los pueblos indígenas son considerados destinatarios en trece proyectos, mientras que otros actores, como cooperativas, comunidades campesinas o pequeñas empresas, figuran escasamente en la atención de los proyectos.

GRÁFICO 17

Actores destinatarios según número de proyectos



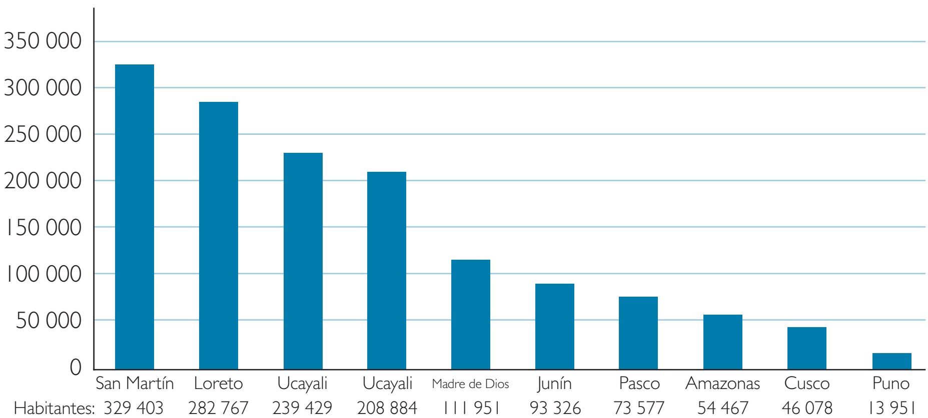
Fuente: Elaboración propia

4 LA ESCALA SUBNACIONAL: EL CASO DE LORETO

PARA OBSERVAR CÓMO CONFLUYE LA URGENCIA de atender el cambio climático y preservar los bosques, el marco normativo nacional, los mecanismos de distribución de los fondos y los fondos de la cooperación internacional en el nivel subnacional, se ha tomado como caso de estudio a la región Loreto. Esta región concentra más del 50% de los bosques peruanos, el 53% del *stock* de carbono; es la segunda región con mayor tasa de deforestación anual y punto de concentración de varios fondos de financiamiento de bosques y cambio climático. Adicionalmente, en Loreto concurre una alta concentración de comunidades nativas, una reciente expansión de monocultivos y la existencia de proyectos de inversión en infraestructura e hidrocarburos que supone un riesgo para los bosques.

GRÁFICO 18

Departamentos con mayor pérdida de bosque húmedo amazónico (2001-2013)



Fuente: Comisión Multisectorial, 2015

No obstante, como ha sido mencionado, los fondos públicos que confluyen en la región para atender estas tareas quedan cortos en relación con la proporción de sus bosques. Loreto recibe apenas S/. 0,28 o US$ 0,09 por hectárea. En la siguiente sección se describirá la situación que atraviesa Loreto, el detalle de los fondos que recibe y su distribución funcional de gestión forestal.

4.1. EL CONTEXTO DE LA DEFORESTACIÓN

La región Loreto concentra el 50% del área de bosques húmedos del país, sumando 35,2 millones de hectáreas. No obstante, es la región que registra el segundo mayor índice de pérdida de bosques: 282 mil hectáreas fueron deforestadas de 2001 a 2013, a un ritmo que supera las 21 mil hectáreas por año (Comisión Multisectorial, 2015). Al igual que en el resto del país, los bosques de Loreto están expuestos a la amenaza de la expansión de proyectos agroindustriales, energéticos, de infraestructura vial, tala, minería ilegal y cultivos de hoja de coca, cuyos capitales superan varias veces el presupuesto público y privado destinado a preservarlos.

La expansión de los cultivos agroindustriales está abriendo focos de deforestación en la región (Comisión Multisectorial, 2015). En el caso del cacao, sobre la base de evidencia de Finer y Novoa (2015), entre mayo de 2013 y agosto de 2014 la empresa United Cacao fue responsable de la deforestación de 2 276 hectáreas de bosque primario en la zona de Tamshiyacu. Los proyectos de palma aceitera del Grupo Romero en la región también amenazan con deforestar cerca de 25 mil hectáreas de bosques primarios (EIA, 2015).

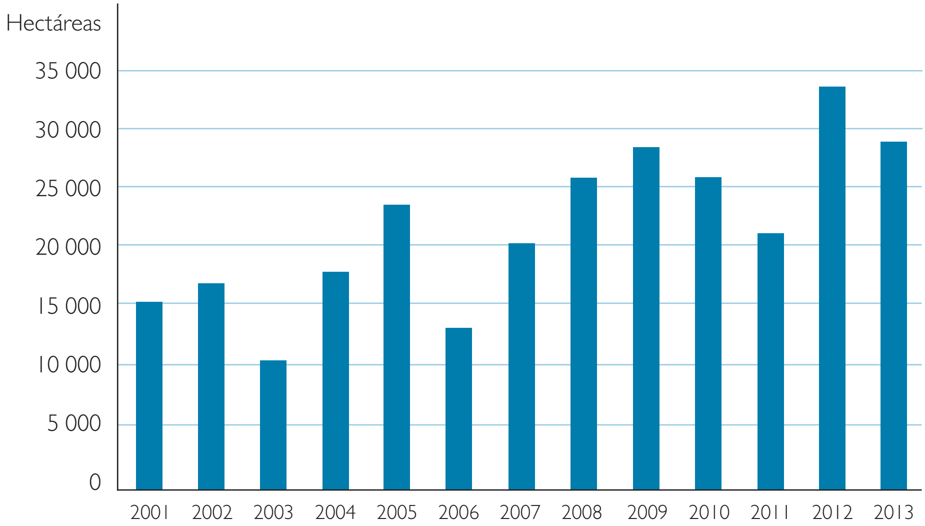
A diferencia de otras áreas de la Amazonía peruana, en Loreto el sector hidrocarburífero es de especial importancia y dimensión. En 2014, 22% de los recursos del Gobierno regional, S/. 299 millones, equivalentes a US$ 105 millones, provinieron del canon petrolero. Los cuatro lotes petroleros en operación en la región ocupan un área de 333 mil hectáreas, mientras que las concesiones de exploración alcanzan las 634 mil hectáreas. Sobre los proyectos de integración vial, la Evaluación Ambiental Estratégica de la región Loreto (2015) identifica dos planes y tres proyectos viales (la construcción de la carretera Bellavista-Mazán, la hidrovía amazónica y el ferrocarril interoceánico), que suman US$ 47,7 millones.

En cuanto a actividades ilícitas, el control de la tala en Loreto atraviesa por las mismas dificultades que en otras regiones: deficiencias en la fiscalización, corrupción y sobreexplotación. La minería ilegal y cultivo de hoja de coca en

Loreto son actividades incipientes y no alcanzan las dimensiones que ocupan en otras áreas de la Amazonía, pero se desarrollan en zonas aisladas con posibilidades de expansión. La minería ilegal estaría avanzando en sectores de los ríos Marañón, Napo, Curaray, Nanay, Putumayo y Ucayali. Sobre el cultivo de coca, según UNODC, se concentra en la cuenca del río Putumayo y Bajo Amazonas. En conjunto, estos cultivos ilícitos ocupan 3 547 hectáreas (2014), y colocan a Loreto en el quinto lugar a nivel nacional.

GRÁFICO 19

Pérdida anual de bosque húmedo amazónico en Loreto (2001-2013)



Fuente: Comisión Multisectorial, 2015

4.2. ESTIMADO DEL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

En cuanto al financiamiento internacional, como consideración metodológica, han sido considerados únicamente aquellos que explícitamente mencionan al Loreto. De los 30 proyectos analizados, nueve mencionaron expresamente a Loreto como su área de intervención. Estos proyectos que mencionan a Loreto suman en total US$ 149 millones. No fueron considerados los proyectos que son de ejecución a escala nacional (11 proyectos) o que tienen a la Amazonía

como su área de intervención (tres proyectos). Estos fondos de ámbito nacional o amazónico suman en total US$ 388 millones. Esta aclaración es importante debido, por ejemplo, a que algunas actividades son de escala nacional, como es el caso del monitoreo de la cobertura forestal realizada por proyecto financiado por OTCA, que si bien permite conocer la cobertura forestal en Loreto, necesariamente se realiza a escala nacional o de toda la región amazónica. Los siete proyectos restantes mencionan expresamente las regiones en las que van a ejecutarse y no incluyen a Loreto; suman en total US$ 75 millones.

No es posible determinar con precisión los montos específicos que los proyectos con financiamiento internacional esperan ejecutar en el ámbito de Loreto. Sin embargo, analizando los nueve proyectos que señalan su ámbito de intervención en la región Loreto, se puede realizar un estimado, suponiendo una distribución equitativa del presupuesto de cada proyecto entre las regiones que expresamente menciona. De esa manera se calculó que los proyectos con financiamiento internacional para bosques y cambio climático destinarían a Loreto un máximo de US$ 29 millones. Este monto debe ser entendido en un contexto temporal, pues se ejecutarían en periodos de tiempo variable y no necesariamente coincidentes. Asimismo, es necesario tener en cuenta la ejecución de los proyectos de ámbito nacional o amazónico, pues ellos también consideran actividades que pueden contribuir con la gestión de los bosques en Loreto.

TABLA 2

Estimado de financiamiento internacional que específicamente menciona a Loreto

Nombre del proyecto	Fuente financiera	Monto (US$) total	Monto (US$) en Loreto (estimado)	Fase del proyecto
Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, tercera etapa (PTRT-3) - PE-L1026	BID	40 000 000	4 000 000	Implementación
Asistencia Técnica para la Preparación del Programa y Proyectos del FIP (PET1287)	FIP	1 100 000	366 666	Implementación
Apoyo a la Descentralización para la Conservación de Bosques Comunitarios (CBC II)	BMUB	5 664 235	1 132 846	Implementación

Programa de Asistencia PAT Usaid/Minam	Usaid	2 400 000	300 000	Implementación
Programa de Inversión Forestal	FIP	36 300 000	9 075 000	En diseño
Programa de Conservación de Bosques en los Departamentos de Amazonas, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali	JICA	20 000 000	2 000 000	En diseño
Building the Resilience of Wetlands in the Province of Datem del Marañón, Peru	GCF	6 240 000	6 240 000	En diseño
Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo de la Amazonía Peruana	CAF	20 000 000	2 500 000	Implementación
Amazon Forest Sector Initiative PFSI-USFS	Usaid	17 000 000	3 400 000	Implementación
Total		148 704 235	29 014 514	

Fuente: Elaboración propia

Dos tercios de los proyectos y los fondos que mencionan específicamente a Loreto dentro de su ámbito de ejecución están dentro de la esfera del Minam. El otro tercio está dentro de la esfera del Minagri. Aproximadamente, US$ 13 millones tendrán al PNCB como entidad ejecutora. Ello representa el 44% de los fondos internacionales que se estima se ejecuten en Loreto. Otras entidades ejecutoras importantes para Loreto son Profonanpe y el Minagri, con un estimado de 22% y 14% del financiamiento, respectivamente. Sobre los destinatarios de los resultados e impactos de estos financiamientos estimados para Loreto, resaltan los pueblos indígenas, pues cinco de los proyectos los identifican entre sus beneficiarios. Asimismo, ocho de estos proyectos mencionan entre sus componentes el fortalecimiento de diferentes aspectos de la institucionalidad y la gobernanza.

Algunos de estos proyectos se orientan a desarrollar actividades vinculadas a la titulación de tierras indígenas. Se destacan los proyectos del FIP dentro del Programa de Inversión Forestal denominado «Gestión integrada del paisaje forestal en el eje Tarapoto-Yurimaguas, en las regiones San Martín y Loreto», que incluye actividades de titulación de comunidades indígenas como para valorizar

los activos ambientales de bosques y áreas degradadas. Aunque no forma parte del estudio por ser administrados y ejecutados por entidades privadas, el Mecanismo Dedicado Saweto Perú menciona a Loreto como una de las regiones donde operará e incluye la titulación de 130 comunidades nativas y el reconocimiento de otras 300. Por otro lado, llama la atención que, siendo uno de los compromisos para la aprobación del Plan Nacional de Preparación de REDD+ la asignación de US$ 200 000 a la titulación indígena en la región Loreto, no se haya encontrado referencia específica a la región en los documentos del RPP (FCPF) que financian este plan.

Estrictamente para la conservación de los recursos forestales y su aprovechamiento sostenible en la región Loreto, destacan los proyectos de CAF («Programa de desarrollo forestal sostenible, inclusivo y competitivo de la Amazonía Peruana») y de JICA («Programa de conservación de bosques en los departamentos de Amazonas, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali»). Ambos proyectos también incluyen componentes de reforzamiento institucional para el fortalecimiento de las autoridades regionales forestales. En esa línea también se orientan los proyectos financiados por Usaid, entre otros.

Varios de los proyectos se implementarán a través del sistema nacional de inversión pública y tienen importantes contrapartes del financiamiento público del Gobierno de Perú. Tales son los casos de los proyectos del CAF, JICA y BID. Por ejemplo, estos tres proyectos suman un total de US$ 80 millones y requieren una contrapartida que supera los US$ 100 millones. Esta forma de ejecución implica que los Gobiernos Regionales sí recibirán parte de estos fondos, y por ello deberán coordinar con los entes rectores de los ejes temáticos a los cuales pertenecen los proyectos, como Serfor, Minagri, Minam, así como con el MEF, que se encarga de la distribución del presupuesto. Finalmente, es importante notar que existe un conjunto de recursos que todavía no ha delimitado su ámbito geográfico de intervención; tal es el caso de los US$ 300 millones del acuerdo con el Gobierno de Noruega, que podrían ser de potencial uso para la región.

4.3. ESTIMADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

En el caso del financiamiento público, de 2012 a 2015 fueron destinados un total de S/. 31,2 millones (US$ 10 millones) a la región, en conjunto por los cuatro programas presupuestales analizados. De este total de recursos destinados a

Loreto, solamente S/. 1,9 millones, el 6% del total, fueron ejecutados a través del Gorel. El 22% (S/. 7 millones) fueron ejecutados a través de los Gobiernos Locales y el 72% (S/. 22 millones), a través del Gobierno Nacional.

TABLA 3

Ejecución del gasto en Loreto por programa presupuestal según nivel de Gobierno (2012-2015) (S/.)

Loreto	035	057	084	0130	Totales
Gobierno Nacional	2 315 058	18 188 155	1 722 504	171 028	22 396 745
Gobiernos Locales	6 027 582	0	928 274	0	6 955 856
Gobiernos Regionales	0	237 146	221 175	1 470 163	1 928 484
Totales	8 342 640	18 425 301	2 871 953	1 641 191	31 281 085

Fuente: Elaboración propia

Durante el año 2014, se destinó a la región un total de S/. 11,3 millones (US$ 3,9 millones) en los cuatro programas presupuestales. La ejecución del gasto estuvo puesta principalmente en manos del Gobierno Nacional y un monto mínimo en el Gobierno regional (solo S/. 100 mil o US$ 30 mil). Sin embargo, para 2015, la ejecución del gasto en Loreto asciende a S/. 9,9 millones (US$ 3,1 millones). A pesar de que el dinero destinado hasta el momento supone un monto menor en comparación con el año pasado, es preciso destacar que la proporción transferida al Gobierno regional ha aumentado. El programa presupuestal 0130 es el que mayor cantidad de recursos asignó al Gorel, específicamente para 2015, año de implementación este programa presupuestal[27].

No obstante, como fue señalado, la suma a la que asciende el monto ejecutado en la región comparada con su cobertura boscosa supone el destino de S/. 0,28 (US$ 0,09) por hectárea. A nivel nacional, en Loreto se estarían destinando menos fondos en comparación con otras regiones que poseen menos hectáreas de bosques. Sería necesario destinar aproximadamente S/. 227 millones (US$ 73

27 Este desembolso corresponde al proyecto «Mejoramiento del servicio de control y promoción forestal en la cuenca del bajo Amazonas, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto», que tiene destinado un monto de S/. 1 370 163. SIAF no detalla la unidad ejecutora dentro del Gorel.

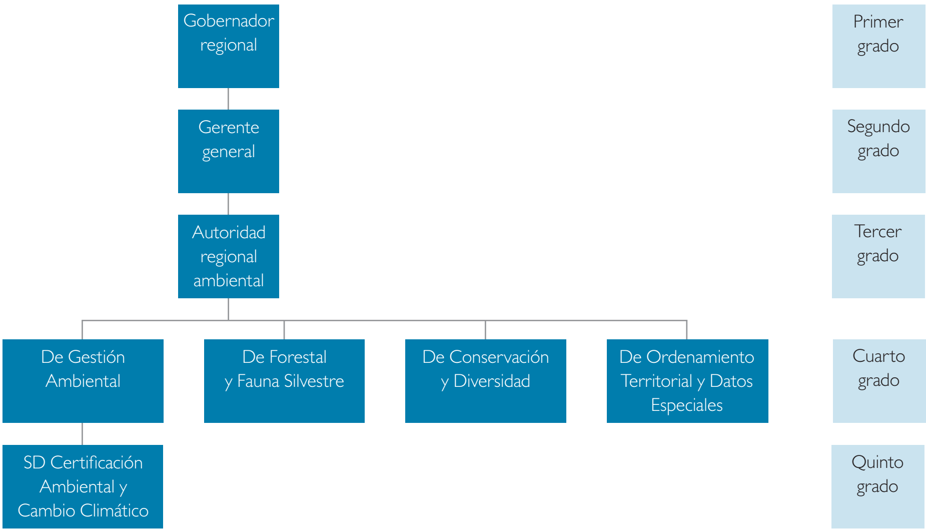
millones) para que en Loreto se asigne por hectárea el monto promedio nacional: S/. 6,44 (US$ 2,08).

4.4. INSTITUCIONALIDAD FORESTAL EN LORETO

En Loreto la autoridad regional forestal era el Programa Regional de Manejo de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre (PRMFFS) y la autoridad regional de conservación era el Programa de Conservación, Gestión y Uso de la diversidad Biológica de la Región Loreto (Procrel). Recientemente, con la creación de la Autoridad Regional Ambiental de Loreto a través de la Ordenanza Regional 012-2015-GRL-CR (octubre de 2015), se han reasignado las funciones. Ahora la autoridad regional forestal será la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, la autoridad regional de conservación será la Dirección Ejecutiva de Conservación y Diversidad Biológica, y la autoridad regional en temas de cambio climático será la Subdirección de Certificación Ambiental y Cambio Climático.

GRÁFICO 20

Grados en el que su ubican las autoridades involucradas en la región Loreto



Fuente: Elaboración propia

Hasta que se empiece a implementar el ARA Loreto, el patrimonio forestal de la región está principalmente bajo la administración del PRMFFS, calculada en aproximadamente 28 millones de hectáreas. Los restantes siete millones de hectáreas están dentro de áreas naturales protegidas. El Sernanp vela por la protección del patrimonio forestal dentro de las ANP de nivel nacional, mientras que le corresponde al Procrel el patrimonio forestal dentro de las áreas de conservación regional (ACR). Sin contar las ANP birregionales, Sernanp tiene bajo su supervisión en Loreto 4,6 millones de hectáreas de ANP de nivel nacional (Sernanp, 2015). En el caso de Procrel, gestiona cuatro ACR que suman 2,2 millones de hectáreas (Sernanp, 2015). Sin embargo, en la práctica existen acuerdos entre el PRMFFS y el Procrel para las actividades del control alrededor de las ACR.

La región Loreto no está inserta de manera directa en los procesos de negociación del financiamiento para bosques y cambio climático. Al igual que las demás regiones amazónicas, tiene participación en el Consejo Directivo del FIP a través del CIAM. Adicionalmente, Loreto forma parte de la iniciativa de Gobiernos subnacionales denominado Grupo de Trabajo de los Gobernadores sobre el Clima y los Bosques. Respecto a los proyectos REDD+, si bien cuenta con una Mesa Regional de REDD+ y una Mesa Indígenas de RIA, durante el último año no han tenido mayor actividad.

Un ejemplo de los avances y retrocesos en Loreto en lo que respecta a las condiciones habilitantes se puede apreciar en la titulación de comunidades nativas. El saneamiento y titulación de tierras de comunidades indígenas recae en la Dirección de Saneamiento Físico y Legal de la Propiedad Agraria (Disafilpa) del Gobierno Regional, entidad a la que fueron transferidas las funciones desde el Minagri. Según datos proporcionados por dicha dirección, de 975 comunidades indígenas reconocidas, 342 no cuentan con un título de propiedad comunal. Actualmente, el Gobierno regional tiene proyectado ejecutar S/. 3,5 millones (US$ 1 millón)[28] para priorizar la titulación de 124 comunidades indígenas. Un primer desembolso de S/. 500 mil ha sido realizado desde el MEF y se planea finalizar en los próximos dos años.

28 Este financiamiento proviene del proceso de diálogo entre las comunidades nativas de las cuatro cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón y el Gobierno peruano para remediar los impactos negativos de la explotación petrolera desde la década de los setenta. Un compromiso al que se llegó fue la titulación de los territorios indígenas afectados. Mayor información disponible en: http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/W29.pdf

5 LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL FINANCIAMIENTO

EXISTEN 16 MILLONES DE HECTÁREAS DE BOSQUES con derechos territoriales reconocidos a los pueblos indígenas. Es decir, el 23% de la Amazonía peruana ya ha sido reconocida. Pero existirían 20 millones de hectáreas pendientes de reconocimiento de sus derechos territoriales; que representa un 29% de reconocimiento pendiente. Esta es la principal demanda de los pueblos indígenas y, a la vez, una de las condiciones previas y habilitantes que son necesarias para la implementación de las acciones de adaptación y mitigación contra el cambio climático en sus territorios. Sumado a ello, diversos estudios sostienen que las áreas de bosques en posesión de las comunidades cuentan con tasas más bajas de deforestación, lo cual los hace un sujeto preferente para encargarse de la gestión forestal. A continuación, presentaremos un recuento de los fondos y proyectos en el país que cuentan con la participación de los pueblos indígenas, como sujetos receptores y gestores.

5.1. LA DEFORESTACIÓN Y LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

En el Perú, 16 millones de hectáreas se encuentran bajo algún tipo de reconocimiento de derecho territorial para los pueblos indígenas (Aidesep y FPP, 2014): titulados y cesión en uso a comunidades nativas (11,6 millones de hectáreas), reserva comunal (1,6 millones de hectáreas) o reserva territorial (2,8 millones de hectáreas). Sin embargo, existirían pendientes de reconocimiento de algún tipo de derecho territorial (reconocimiento, titulación o ampliación) de al menos 1 240 comunidades nativas, ocho millones de hectáreas para reservas comunales o territoriales; y aproximadamente diez millones de hectáreas para titulación integral como pueblos indígenas. Por ello, Aidesep estima que están pendientes de reconocimiento de derechos territoriales al menos veinte millones de hectáreas.

Existe una extensa bibliografía sobre la efectividad de los territorios indígenas frente a la deforestación de bosques tropicales. Algunos estudios a nivel global demuestran que el manejo forestal comunitario presenta tasas anuales de deforestación más bajas y menos variables que los bosques en áreas protegidas (Porter-Bolland *et al.*, 2012). Incluso en América Latina las áreas indígenas demostraron ser casi dos veces más eficaces que cualquier otra forma de protección (Andrew y Chomitz, 2011). Específicamente para el Perú, Aidesep y FPP (2014) señalan que de 2001 a 2010, aproximadamente el 75% de la deforestación se produjo fuera de tierras indígenas y las ANP.

Sin embargo, durante ese mismo periodo, tres tierras de comunidades nativas en el noroeste del Perú (Huascayacu, Alto Mayo y Shimpiyacu) tuvieron los porcentajes de deforestación más altos de toda la Amazonía, 51%, 33% y 24%, respectivamente (RAISG, 2012). Asimismo, según las cifras de deforestación del PNCB (Comisión Multisectorial, 2015), para el periodo 2001-2013 el 16% de la deforestación se produjo en tierras categorizadas como comunidades nativas, la segunda fuente de deforestación y el doble de la deforestación que en concesiones forestales maderables. Frente a ello, Aidesep sostiene la necesidad de tener cautela con esas cifras:

> La categoría formal del uso de la tierra no necesariamente representa el uso real y el actor que tiene el derecho no necesariamente es el que deforesta, y si lo hace no necesariamente lo hace sobre las tierras que le corresponden. Por ejemplo, estudios recientes indican que más de la mitad de las concesiones madereras están extrayendo su madera fuera de sus concesiones (Aidesep y FPP, 2014).

Las áreas pendientes de un reconocimiento de derechos territoriales para pueblos indígenas en su mayoría se encuentran actualmente como no categorizadas y tienen una tasa de deforestación promedio anual de 0,33 para el periodo 2001-2013, mientras que las que se encuentran categorizadas como comunidades nativas solo tienen una tasa anual de 0,16 (PNCB, 2015). Es decir, incluso es mejor otorgar derechos a las comunidades nativas que continuar con las tierras sin derechos asignados.

5.2. EL FINANCIAMIENTO PARA PUEBLOS INDÍGENAS

Las organizaciones indígenas han mantenido un rol propositivo junto a su permanente defensa de derechos. Primero Aidesep y luego la Coica han construido y difundido la propuesta de REDD+ Indígena Amazónico (RIA), con el objetivo de «hacer avanzar la agenda permanente de los pueblos indígenas al condicionarlo, vigilarlo y adaptarlo a sus derechos y cosmovisiones, mediante la propuesta de manejo holístico de los territorios indígenas» (Espinoza, 2014). Esta propuesta tiene como objetivo concreto la seguridad y consolidación de la territorialidad indígena, el manejo holístico territorial, dar mayor importancia de la macromedición ecosistémica, compensaciones económicas con mecanismos públicos, reducción efectiva de impulsores («*drivers*») de deforestación, y reducción efectiva de GEI en el mundo. Si bien Coica y Aidesep han tenido el liderazgo en la construcción conceptual de RIA, son varias las ONG (Bank Information Center, DAR, IPAM[29], Forest Trends y WWF) que han colaborado. Para su implementación, tanto Coica como las organizaciones indígenas que la conforman han promovido la ejecución de proyectos pilotos de RIA. Entre estos proyectos pilotos de RIA destacan los proyectos en el Resguardo Cuenca Media y Alta del Río Inírida en Guainía (Colombia) y en la Reserva Comunal Amarakaeri en Madre de Dios (Perú).

Pero en lo que respecta al financiamiento de RIA, las organizaciones indígenas han logrado no solo obtener nuevos, sino también direccionar los ya existentes. En el aspecto financiero, RIA ha logrado obtener diversos apoyos generales como específicos para los proyectos pilotos RIA. A nivel de la Coica, con el apoyo de WWF, se viene implementando el proyecto «Incorporando la propuesta REDD+ Indígena Amazónico en las estrategias contra el cambio climático» y un presupuesto de US$ 1 millón proveniente del Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania. A nivel de Aidesep, también con el apoyo de WWF (como unidad ejecutora), y en conjunto con Conap, han logrado los US$ 5,5 millones del «Mecanismo de donación específico Saweto Perú»[30], con fondos del FIP que contribuyan a

29 Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía, organización brasileña.

30 El MDE Saweto Perú tiene como objetivo apoyar a las comunidades seleccionadas de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana en sus esfuerzos por mejorar sus prácticas de manejo forestal comunitario.

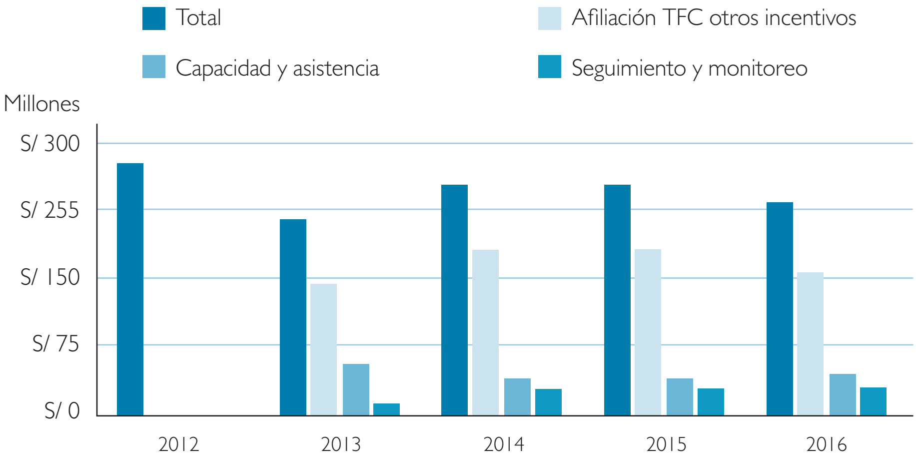
apoyar la iniciativa RIA. Asimismo, los proyectos pilotos RIA reciben apoyo del programa Acelerando la Inclusión y la Mitigación de Emisiones (AIME), impulsado por el Consorcio de Apoyo a Pueblos Indígenas, Comunidades Locales y Bosques, una coalición de nueve organizaciones indígenas y ambientales, coordinada por Forest Trends y con apoyo de Usaid y otros donantes. Todos estos financiamientos no han sido incorporados dentro de nuestro análisis, porque no involucran la participación del Gobierno del Perú en las fases de acceso ni de implementación.

En lo que respecta al financiamiento público, es muy difícil identificar específicamente cuándo está dirigido a apoyar la gestión forestal de los pueblos indígenas. El único financiamiento público para bosques y cambio climático específicamente dirigido a pueblos indígenas ha sido la asignación presupuestal al PNCB en el Programa Presupuestal 0035, especialmente desde que se diferenciaron en el presupuesto los fondos asignados a las TDC[31]. El presupuesto de 2015 asigna al PNCB el presupuesto de S/. 11 682 660,00 (US$ 3,8 millones) para actividades de conservación de bosques por parte de las comunidades a través de TDC y otros mecanismos de incentivos, la capacitación y asistencia técnica para proyectos económicos y prácticas de conservación de bosques, y el seguimiento y monitoreo a la conservación de bosques. La previsión del presupuesto para 2016 considera una ligera reducción en el presupuesto: asigna S/. 10 817 360,00 (US$ 3,5 millones) al PNCB. Sin embargo, no basta preocuparse por la reducción de fondos para el PNCB, sino también asegurarse un incremento de la eficacia, eficiencia y equidad de los fondos que se le transfieran, como mejorar el actual sistema de TDC (Armas *et al.*, 2015; Alcalá, 2012).

31 Las TDC se realizan exclusivamente a favor de las comunidades nativas y campesinas tituladas por la conservación de bosques. El monto a transferir es 10 nuevos soles por hectárea de bosques conservado por año y está condicionada a la presentación, aprobación y cumplimiento de un plan de inversiones (Tejada, 2012).

GRÁFICO 21

Evolución del presupuesto del PNCB, presupuestos 2012-2015
y proyecto de presupuesto 2016



Fuente: www.mef.gob.pe. Elaboración propia

En lo que respecta al financiamiento internacional para bosques y cambio climático, se identificaron trece proyectos que señalan a los pueblos indígenas como sus destinatarios o beneficiarios. Estos financiamientos no están dirigidos exclusivamente a temas indígenas, pero sí consideran acciones en beneficio de los pueblos indígenas. Casi todos estos financiamientos se encuentran bajo el liderazgo del Minam (diversos proyectos de cooperación alemana, noruega, norteamericana, del FIP y de ONU-REDD), y solamente dos proyectos que consideran a los pueblos indígenas entre sus beneficiarios están bajo la coordinación o liderazgo del Minagri (PTRT3 y Perú Bosques). Desde 2013, casi todos los financiamientos internacionales que incluyen a los pueblos indígenas entre sus beneficiarios provienen del financiamiento para apoyar REDD+.

TABLA 4

Proyectos de financiamiento internacional que mencionan a los pueblos indígenas como destinatarios

Nombre del proyecto	Fuente financiera	Entidad receptora	Entidad ejecutora	Fase del proyecto
Apoyo a la Descentralización para la Conservación de Bosques Comunitarios (CBC II)	BMUB	GIZ	PNCB	Implementación
Co-Management Amazon Perú	BMUB	GIZ	Sernanp	Implementación
Eba Amazonía	BMUB	PNUD	Sernanp	Implementación
Perú Bosques: The Peru Environmental Management and Forest Governance Support Activity	Usaid	Usaid	Chemonics International	Implementación
Programa de Asistencia PAT Usaid/Minam	Usaid	Usaid	PNCB	Implementación
Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa (PTRT-3)	BID	MEF	Minagri	Implementación
Programa de Inversión Forestal	FIP	BID	PNCB	En diseño
Building the Resilience of Wetlands in the Province of Datem del Marañón, Peru	GCF	Profonanpe	Profonanpe	En diseño
Programa Nacional ONU REDD	ONU REDD	PNUD	PNCB	En diseño
ONU REDD Targeted support 2	ONU REDD	PNUD, FAO, PNUMA	PNCB	Implementación
Sustainable Forest Management in Atalaya, Ucayali.	FIP	Banco Mundial	PNCB	En diseño
Sustainable Productive Landscapes in the Peruvian Amazon	GEF	PNUD	PNCB	En diseño
Declaración Conjunta entre Perú, Noruega y Alemania sobre REDD+ y la Promoción de Desarrollo Sostenible en Perú	Noruega	No definido	PNCB	En diseño

Fuente: Elaboración propia

5.3. INSTITUCIONALIDAD DEL FINANCIAMIENTO Y PUEBLOS INDÍGENAS

En el marco del FIP se han dado los mayores progresos en cuanto a la participación de los pueblos indígenas y a los arreglos institucionales para el manejo del financiamiento para bosques y cambio climático. El primero de ellos ocurrió a inicios de agosto de 2013, con la incorporación de Aidesep y Conap en el Consejo Directivo del FIP, hasta entonces integrado solo por instituciones gubernamentales. En la práctica, este Consejo Directivo del FIP se ha convertido en el más alto espacio de coordinación para otros financiamientos sobre bosques y cambio climático.

La incorporación de las organizaciones indígenas se debió a una conjunción de varios factores. Después del violento desenlace de las movilizaciones indígenas en contra de varios decretos legislativos inconsultos en 2009, aumentó la sensibilidad del sector público por el derecho a la consulta previa y la participación de los pueblos indígenas. Ello llevó a un accidentado proceso de consulta y aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre en 2011, como un primer proceso de consulta previa a los pueblos indígenas. Sin embargo, el acuerdo alcanzado entre el Minam y Aidesep para la aprobación del RPP en 2011 y la propuesta de REDD+ Indígena Amazónico en 2012, mostraban que no solo había posibilidad de llegar a acuerdos, sino que las organizaciones indígenas también tenían propuestas para dialogar. En ese marco, en 2013 se inició un proceso participativo para el Plan de Inversión del FIP, el cual debía conseguir el «amplio apoyo» de las comunidades. Este proceso participativo fue mal gestionado y estuvo a punto de colapsar a finales de junio. Ante el riesgo de no conseguir el apoyo de las comunidades y, por el contrario, obtener un rechazo, el Minam tuvo una rápida reacción e invitó a las organizaciones indígenas a una revisión conjunta del plan. Luego, los incorporó en el Consejo Directivo[32] y en la conducción del proceso participativo[33]. Contribuyó a este afortunado desenlace la existencia de varias estructuras de colaboración y coordinación que permitieron que el Gobierno del Perú y las organizaciones indígenas contaran

32 Aparte de estas organizaciones indígenas, ninguna otra organización no gubernamental o privada ha sido incorporada al comité directivo del FIP.

33 «El involucramiento de las organizaciones indígenas nacionales en el diseño de la metodología y las coordinaciones fue un aspecto importante para el desarrollo de confianza a nivel regional y permitió la recolección de aportes» (Sevillano, 2014).

con suficiente soporte para afrontar las demandas logísticas, técnicas y políticas que requirió este ajustado y apurado proceso de participación.

El segundo avance fue la constitución del MDE Saweto Perú, en el cual, si bien WWF opera como Agencia Nacional Ejecutora (administradora), la máxima autoridad de toma de decisiones es el Consejo Directivo Nacional, integrado exclusivamente por representantes de Aidesep y Conap. El MDE Saweto Perú cuenta con un presupuesto de US$ 5,5 millones y un periodo de cinco años. Tiene entre sus metas el reconocimiento de 310 comunidades indígenas, la titulación de 130 comunidades nativas (800 000 hectáreas) y actividades de apoyo a la implementación de proyectos comunales sobre manejo de recursos forestales y seguridad alimentaria en las dieciocho organizaciones regionales de Aidesep y Conap. El aspecto más relevante de este mecanismo es que constituye una de las más importantes oportunidades que tiene el movimiento indígena para demostrar su capacidad y efectividad para la conducción de financiamiento específico para pueblos indígenas. Además, es valioso tener en cuenta que la expectativa del MDE Saweto Perú contribuyó a facilitar el diálogo y la participación en torno al Plan de Inversión del FIP. El Gobierno del Perú no tiene capacidad de decisión en la gestión de este financiamiento internacional para bosques y cambio climático específico para los pueblos indígenas.

Aidesep tiene como un objetivo conseguir que los pueblos indígenas tengan un mayor rol en la gestión del financiamiento para bosques y cambio climático. Para ello, está realizando ambiciosas propuestas de arreglos institucionales que lleven a un nuevo nivel el control por parte de las organizaciones indígenas de los fondos que consideran a los pueblos indígenas como destinatarios. Ante la demora de la puesta en marcha del FIP, que posiblemente empezará a operar después de 2017, Aidesep ha propuesto que los US$ 14,5 millones destinados a beneficiar directamente a los pueblos indígenas (titulación, manejo forestal comunitario y gobernanza indígena) sean transferidos al MDE Saweto Perú. Asimismo, Aidesep solicitaría que se le permita ser una entidad acreditada ante el FVC, aunque ello no ocurra en el corto plazo.

Adicionalmente, Aidesep tiene una propuesta sobre MRV Indígena gestionada directamente por los pueblos indígenas para que sea incluida dentro de la propuesta de Programa Nacional que el Perú debe presentar a ONU-REDD. Si bien la inclusión del MRV Indígena cuenta con el respaldo del Gobierno del Perú, la propuesta indígena considera que los fondos para la implementación sean directamente transferidos a Aidesep. Por su parte, los representantes de

ONU-REDD han expresado que su contraparte es el Gobierno del Perú y que la modalidad de ejecución de los fondos es a través de las agencias que la conforman (PNUD, PNUMA y FAO) de acuerdo con su especialidad temática y trayectoria en el país.

Finalmente, también Aidesep ha apoyado el pedido de la Coica de la creación del Fondo Amazonía Indígena Viva por la Humanidad (FAIVH), destinado a implementar planes de vida, titulación territorial, manejo holístico de sus territorios y REDD+ Indígena Amazónico, así como la propuesta del Caucus Indígena de contar con un acceso directo al financiamiento del FVC, ya sea a través de la creación de un «subfondo territorial indígena» o a través de una ventanilla especial o mecanismo dedicado directamente para los pueblos indígenas.

5.4. EL FINANCIAMIENTO Y LA TITULACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

La mayor parte del financiamiento y apoyo destinado a pueblos indígenas tienen como objetivo la titulación indígena. Autores como Chhatrea y Agrawal (2009) señalan que las comunidades locales restringen su consumo de productos forestales cuando son propietarias de los bosques. En ese sentido, la transferencia de la propiedad de grandes parches de bosques a las comunidades locales, junto con los pagos para mejorar el almacenamiento de carbono, pueden contribuir a la mitigación del cambio climático sin afectar negativamente los medios de vida locales. De esta manera, la titulación de comunidades nativas, además de ser un requisito necesario para disminuir el riesgo de que REDD+ afecte los derechos a la tierra y el territorio, en conjunto con REDD+, pueden ser instrumentos efectivos para reducir las emisiones de GEI y promover el desarrollo rural.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la titulación de comunidades nativas no es un proceso sencillo. En Perú, para la titulación de una comunidad se requiere realizar un estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, lo que resulta sumamente oneroso y complejo. A pesar de que recientemente se han disminuido los niveles de exigencia técnica requeridas para dichos estudios, todavía subsisten algunas limitaciones fácticas. Por ejemplo, a nivel nacional existen menos de veinte profesionales autorizados para hacer dichos estudios y solo algunos laboratorios de Lima cuentan con las capacidades técnicas para realizarlos. Si bien la titulación de comunidades nativas es efectuada por los

Gobiernos Regionales, la aprobación de los estudios aún la realiza la DGAAA del Minagri, ubicada en Lima.

En 2011, el Gobierno del Perú y Aidesep acordaron en el RPP del FCPF destinar US$ 200 mil para titular comunidades nativas en la región de Loreto, para ello sería necesario conseguir US$ 800 mil adicionales hasta sumar un millón de dólares americanos. El PNCB ha informado que en el marco de la implementación del RPP estaría por iniciarse un piloto de titulación indígena en dicha región; sin embargo, de la revisión de los documentos del convenio entre el BID y el Gobierno del Perú no se ha identificado un presupuesto, consultoría o actividad al respecto. En el marco del FIP, en el Plan de Inversión se acordó destinar US$ 7 millones para la titulación de comunidades nativas y, adicionalmente, como ya se indicó, en el MDE Saweto Perú existe una meta de 130 comunidades a titular y 300 comunidades por reconocer.

El PTRT3, que tiene como objetivo la formalización de la propiedad rural, en la selva y en zonas focalizadas de la sierra para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra rural, también espera atender parte de la demanda de titulación de tierras indígenas. Sin embargo, a pesar de que el documento de diseño del proyecto que obra en la página web del BID señala que se beneficiará a 190 comunidades campesinas y 190 comunidades nativas con títulos de propiedad registrados, las autoridades han declarado que la meta es titular 228 comunidades. En enero de 2015, Aidesep denunció que este proyecto sólo titularía 228 comunidades de 1 166 que aún están pendientes. Durante el primer semestre del año, Aidesep se reunió con el Minagri y el BID para buscar una solución. En reuniones sostenidas con el viceministro de Política Agraria, se acordó elevar el número de comunidades a 403, lo cual debía incluirse en las fichas del proyecto SNIP del PTRT3. Ante el incumplimiento del acuerdo, Aidesep presentó una queja al MICI. La respuesta de la administración del BID fue que el PTRT3 sí cumple con las salvaguardias sociales y ambientales del BID y que los alegatos formulados no demuestran la existencia de un potencial daño material directo. Sin embargo, también manifiesta que «existe espacio y apertura para fortalecer la ejecución del proyecto en el sentido de incrementar los beneficios para esas comunidades». Por ello, la administración del BID ha solicitado al MICI la suspensión temporal del proceso de determinación de la elegibilidad de la solicitud, a fin de finalizar las negociaciones que están en marcha entre las autoridades nacionales y Aidesep sobre el aumento del número de comunidades nativas beneficiarias del Proyecto, y aplicar la recomendación de los solicitantes

de empezar el proceso de titulación con las tierras de las comunidades nativas, así como realizar los ajustes pertinentes en los instrumentos de ejecución del proyecto[34].

De no resolverse estos conflictos, se hará muy difícil alcanzar el objetivo de tener cinco millones de hectáreas tituladas a las comunidades nativas a 2017. Esta meta fue establecida por el Gobierno del Perú en el marco de la Declaración Conjunta de Interés con Noruega. Es preciso destacar que varios entrevistados manifestaron desconfianza en que las metas de titulación indígena sean alcanzadas.

34 El plazo propuesto para este proceso de diálogo entre el BID, el Gobierno del Perú y Aidesep es de 45 días y concluiría el 10 de diciembre de 2015.

6 AVANCES, RETOS Y PERSPECTIVAS

SI BIEN EL PERÚ HA LOGRADO RECAUDAR exitosamente fondos provenientes de la cooperación y aumentar su presupuesto público en la gestión forestal, todavía presenta límites en la ejecución de estos recursos económicos, debido a deficiencias en la planificación y la coordinación interinstitucional entre el Minam y el Minagri, y de estos con los Gobiernos Regionales. Muchas veces la demora de los propios procedimientos del SNIP genera que el Gobierno prefiera que la ejecución se realice a través de las agencias de cooperación, priorizando la rapidez, pero con riesgo de no generar capacidades en las entidades públicas. Asimismo, la falta de planificación provoca que no sea clara la relación de los fondos públicos con los fondos internacionales. Tanto Minagri como el Minam deben definir una estrategia clara y concertada sobre el rumbo de la gestión forestal en un contexto de cambio climático, que pueda revertir la tendencia creciente de la pérdida de bosques en el país.

El financiamiento público e internacional destinado a los bosques y el cambio climático requiere un uso estratégico. El financiamiento en movimiento en las actividades económicas que tienen un impacto directo sobre los bosques sobrepasan largamente los fondos públicos e internacionales destinados a preservarlos. Solo los proyectos de infraestructura vial e hídrica en la Amazonía, que podrían recibir (o están recibiendo) préstamos de organismos internacionales para su ejecución, proyectan en conjunto una inversión que supera los US$ 12 300 millones. En comparación, los fondos de la cooperación internacional para la preservación de los bosques suman en conjunto US$ 613 millones y representan menos del 5%. Del mismo modo, las principales actividades ilegales que se desarrollan en la Amazonía, en específico la tala y la minería ilegal, ambas en expansión, mueven en conjunto más de US$ 1 250 millones cada año. Por parte del Estado, 2015 es el año en que más recursos se destinó del presupuesto público, pues se asignó S/. 143 millones a los programas presupuestales de medio ambiente, la conservación y los bosques, es decir, el 11% de

lo que mueven dichas actividades ilícitas que afectan el ambiente y los bosques. En ese sentido, se debe evitar la atomización de la inversión y el gasto público en bosques y cambio climático, y se debe reforzar el uso estratégico de los aun escasos recursos.

Sobre este escenario, con el objetivo de conocer los distintos cuellos de botella e impases institucionales en la planificación, negociación, diseño y ejecución de los fondos destinados a la gestión del cambio climático y la protección de los recursos forestales, para este estudio se realizaron entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, tanto de los ministerios, las entidades rectoras y ejecutoras, y del Gobierno Regional de Loreto; funcionarios de los organismos de cooperación internacional en su calidad de receptores y facilitadores de los fondos; y finalmente a líderes de las organizaciones indígenas. A continuación, como acápite final, presentamos una sistematización de los resultados en torno a los avances, retos y recomendaciones. Debemos estar preparados para un probable incremento de la oferta de financiamiento climático en el mediano plazo (Galarza y Ruiz, 2015), con una mejor planificación, un acceso más coordinado y capacidades de gestión incrementadas.

6.1. AVANCES

1. La visualización de las conexiones e interdependencias entre el sector forestal con otros diferentes sectores

Las interdependencias del Minagri, Minam y los Gobiernos Regionales eran evidentes desde la creación del Minam y la trasferencia de funciones forestales a los Gobiernos Regionales. Los financiamientos ligados a bosques y cambio climático han logrado incrementar el involucramiento del MEF en los temas forestales. Por otro lado, la implementación de la consulta previa, así como la exigencia de una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los temas de REDD+, ha propiciado el involucramiento del Mincu. La incorporación de un Anexo Forestal en el Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y Estados Unidos, así como el tema forestal, en los tratados de libre comercio con la Unión Europea y China generaron una fuerte participación del Mincetur. Además, la decisión de incluir el sector forestal dentro del Plan Nacional de Diversificación Productiva generó la incorporación de Produce, que ha empezado a jugar un papel importante en el impulso del sector.

2. **Las autoridades nacionales con competencias relacionadas con los bosques y el cambio climático, así como con los servicios ecosistémicos han salido a la búsqueda de recursos adicionales**

   El Serfor ha realizado la búsqueda específica de financiamiento y ha tenido mayor éxito en cuanto a financiamiento público, con el apoyo de Produce y del MEF en el marco del Plan de Diversificación Productiva. Por ejemplo, el Programa Nacional de Plantaciones se inicia a pedido de Serfor ante el MEF para poder iniciar un programa de reforestación específicamente para plantaciones con fines comerciales; el MEF decide dar un presupuesto de US$ 20 millones repartido en tres años, de 2015 a 2017. Asimismo, a través de la reforma del Fondo Mipyme se permite que S/. 500 millones estén disponibles para financiar hasta el 70% de plantaciones forestales. De otro lado, el Minam ha liderado la presentación de propuestas nacionales a mecanismos de financiamiento para REDD+ y ha tenido mucho mayor éxito con el financiamiento internacional. Obteniendo, por ejemplo, compromisos de US$ 3,8 millones del FCPF, US$ 50 millones del FIP o US$ 300 millones de Noruega. De esta manera, el financiamiento nacional e internacional se ha incrementado para los bosques y el cambio climático.

3. **Los esfuerzos por organizar la implementación del financiamiento de bosques y cambio climático están impulsando la mejora de la planificación del financiamiento público**

   Esta situación, junto a otras preocupaciones, ha demandado y generado la aprobación de lineamientos para la inversión pública en sectores como el desarrollo forestal, la conservación de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. La aprobación de estos lineamientos abre la posibilidad para que se elaboren y presenten proyectos de inversión pública para tales objetivos, con lo que puede aumentarse sustancialmente los fondos de inversión. Asimismo, la mejora y reformulación de los programas presupuestales 0035, 0057 y 0130 también muestra un avance en la planificación entre los diferentes niveles de Gobierno.

4. **Fondos de cooperación de gran magnitud como los de Noruega y los acontecimientos de importancia internacional como la COP**

han logrado generar una mayor dinámica intersectorial y respaldo político de alto nivel

Pequeños fondos como los proporcionados por Gordon and Betty Moore Foundation y KfW para el proyecto REDD+ Minam ayudaron a iniciar el interés e involucramiento del país en la preparación para REDD+ y conseguir fondos adicionales. Sin embargo, son los grandes fondos como el FIP y especialmente la cooperación ofrecida por Noruega los que permiten desencadenar la dinámica necesaria y las actividades de alcance suficiente para efectivamente involucrar varios sectores. En ese sentido, fondos provenientes del FVC o REM de Alemania pueden profundizar y consolidar los avances intersectoriales y mantener el respaldo político por el tiempo necesario.

5. El incremento del presupuesto público asignado al medio ambiente, conservación y bosques a través de programas presupuestales

De 2012 a 2015 el presupuesto asignado para temas ambientales, de conservación y bosques se incrementó año tras año. Ello ha ido emparejado a asumir nuevos compromisos como organizar y realizar la COP20, iniciar la creación del Serfor e implementar las TDC del PNCB. Es significativo que la mayor parte de fondos destinados a la gestión de los bosques se ejecuten dentro de programas presupuestales (exceptuando los fondos en el pliego de Osinfor). Si bien los programas presupuestales tienen diversas ventajas como la vinculación de la planificación con el presupuesto y brindan un marco para la evaluación del gasto público, también presentan una serie de retos como las debilidades de los sectores para trabajar articuladamente con otros niveles de Gobierno y la casi inexistente sistematización de prioridades nacionales. A pesar de ello, que la mayor parte del presupuesto para la gestión de los bosques esté orientada a la búsqueda de resultados y sea susceptible de seguimiento y evaluación es un significativo progreso. Adicionalmente, los programas presupuestales 035 y 084 fueron elaborados con un enfoque de articulación territorial[35]. Incluso en el caso

35 Integración de dos o más entidades de distinto nivel de Gobierno en las fases del proceso presupuestario asociados a un programa presupuestal que refleja una articulación vertical al incluir a los niveles de Gobierno, según sus competencias, como responsables directos de la provisión de productos o de la ejecución de actividades a través del trabajo coordinado de un conjunto de actores, tanto del nivel nacional (pliego responsable del PP), como de los niveles regional y local (DGPP, 2014).

del Serfor más del 80% de su presupuesto público es asignado a través de programas presupuestales.

6. **El Perú cuenta con instituciones que pueden intermediar en la administración de los fondos para bosques y cambio climático**

   Por ejemplo, Profonanpe es la primera entidad nacional de América Latina acreditada al FVC. Además, su proyecto «Construyendo la resiliencia de los humedales de la Provincia de Datem del Marañón, Perú» ha sido uno de los primeros proyectos a nivel global cuya financiación ha sido aprobada por el FVC. Por lo pronto, ha recibido la clasificación de «micro», es decir, que puede administrar proyectos de hasta US$ 10 millones. Asimismo, otras de las entidades regionales e internacionales acreditadas al FVC también tienen experiencia de operación en Perú, y varias de ellas están actualmente cooperando con el Gobierno del Perú como socios implementadores de algunos de los fondos de preparación e implementación de REDD+.

7. **La existencia de salvaguardas para la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas ha permitido una sustancial mejora en su inclusión en varios de los procesos de toma de decisión sobre financiamiento para bosques y cambio climático**

   Hasta los acontecimientos de Bagua en 2009, la participación de los pueblos indígenas amazónicos en los temas de REDD+ había sido muy bajo y principalmente reactivo y de oposición. De 2010 a 2013, la situación no mejoró mucho, aunque el acuerdo entre del Minam y Aidesep para la aprobación del RPP en 2011 y la propuesta de REDD+ Indígena Amazónico en 2012 mostraban la posibilidad de un cambio. Es a partir de 2013, con la revisión conjunta entre Aidesep, Conap y el Minam del Plan de Inversión del FIP y luego con la incorporación de estas organizaciones indígenas al Consejo Directivo del FIP, que transforma el nivel de involucramiento de los pueblos indígenas, acercándose a una participación más plena y efectiva. Instituciones públicas como el PNCB, Serfor y el Viceministerio de Interculturalidad han aportado mucho a esta mejora de la participación de los pueblos indígenas.

8. Los pueblos indígenas han logrado acceder a diversas fuentes de recursos para financiar sus propuestas y atender sus demandas

Tanto a nivel de la cuenca amazónica como a nivel nacional las organizaciones indígenas han mostrado relativa efectividad para acceder a financiamiento internacional. En particular Coica y Aidesep han logrado financiamiento internacional de fuentes públicas y privadas para la implementación de RIA. Pero también, para el caso del Perú, Aidesep y Conap, a través del Mecanismo de Donación Específico Saweto Perú, al llegar a acuerdos sobre su gestión de manera rápida han demostrado capacidad para tomar decisiones de manera oportuna. De esta manera, este mecanismos es una importante oportunidad para demostrar las capacidades de los pueblos indígenas para la gestión de los fondos destinados a ellos.

6.2. RETOS

1. La gestión del patrimonio forestal está fragmentada y los instrumentos actuales no han sido eficientes para mejorar su coordinación

Las competencias y funciones forestales están divididas entre autoridades de diferentes niveles (nacional, regional y local). Además, geográficamente, la competencia forestal también depende si los recursos forestales se encuentran fuera o dentro de ANP, ACR o si han sido transferidas las funciones, es decir, el bosque no es gestionado como una unidad, sino como un conjunto de fragmentos. Adicionalmente, la falta de las matrices de funciones compartidas dificulta el ejercicio de las funciones forestales, incluso en un mismo nivel de Gobierno. Los avances en gestión de la información para una futura puesta en marcha del SNIFFS, o la creación de sistemas funcionales como el Sinafor aún se encuentran en niveles incipientes para tener efectos positivos sobre la gestión del patrimonio forestal en el corto plazo.

2. La asignación y ejecución presupuestal para la gestión de los bosques también es fragmentada

Los fondos públicos directamente relacionados con la gestión de los bosques se encuentran distribuidos en tres programas presupuestales, principalmente el 0130, donde se concentran los fondos del sector forestal, pero

también en parte del 0057 en lo que respecta ANP, y en parte del 0035 en lo que respecta al PNCB. Los fondos públicos asignados por distribución funcional, si bien son menores que los fondos por programas presupuestales en la mayorías de los pliegos presupuestales claves para los bosques y el cambio climático, aún existen algunos pliegos con alto porcentaje de su presupuesto público fuera de los programas presupuestales. El caso extremo es el caso del Osinfor, pues los fondos públicos destinados a la supervisión del manejo forestal no son asignados a través de programas presupuestales sino en su totalidad por distribución funcional. De esta manera, Osinfor no necesita coordinar presupuestos con ninguna otra autoridad forestal, lo que, si bien le brinda una importante independencia, a la vez acrecienta las ya bastantes graves dificultades de coordinación.

3. La búsqueda de fondos internacionales y sus negociaciones se ha desarrollado de manera individual y descoordinada

En un inicio se debió a la iniciativa y perspectiva individual del Minam. Pero luego también al desconocimiento y desinterés mostrado por las otras entidades involucradas, muchas de las cuales también han buscado fondos de manera descoordinada y desde su propia perspectiva. Esta situación se ha intentado revertir en los últimos años a través del Consejo Directivo del FIP o la Comisión Multisectorial de elaboración de la ENBCC. Sin embargo, aún no se puede hablar de un esfuerzo coordinado y articulado del Gobierno del Perú. Tampoco se puede hablar aún de un liderazgo compartido por las autoridades involucradas en los temas de bosques y cambio climático. La falta de una cultura de colaboración, de trabajo compartido y coordinado no contribuye a encontrar soluciones a este profundo problema. Por el contrario, existe una cultura de desconfianza, de miedo a compartir el poder y de búsqueda de logros o reconocimientos individuales. Más de una entrevista ha criticado que exista una personalización de las instituciones y los procesos, lo que alienta a la exclusión y la competencia, mientras que dificulta la cooperación interinstitucional.

4. **Las entidades cooperantes no han logrado contribuir eficazmente a reducir la descoordinación en la búsqueda y utilización del financiamiento internacional**

Las entidades cooperantes no han contribuido a resolver los problemas de una acción descoordinada del Gobierno del Perú para la búsqueda de fondos. Por el contrario, muchas veces las fuentes cooperantes, tanto instituciones financieras, cooperación bilateral y organizaciones internacionales han ahondado este problema. Ya sea por dificultades para articular sus diferentes intereses y agendas, o por competencia entre ellas, se observa que sus esfuerzos de coordinación y articulación entre procesos como el FIP, FCPF y ONU REDD no contribuyen de manera suficiente a superar el problema de descoordinación en el acceso y ejecución del financiamiento internacional para bosques y cambio climático en el Perú. La diversidad y complejidad de los procesos de financiamiento internacional han dificultado que varias entidades públicas puedan articularse rápida y fácilmente a estos procesos, dificultándoles coordinar con sus similares más involucrados.

5. **Los Gobiernos Regionales no son incorporados en la búsqueda de fondos desde el inicio, sino solamente para los arreglos necesarios en la implementación**

Los Gobiernos Regionales son cruciales para llevar a cabo los proyectos sobre bosques y cambio climático; sin embargo, su involucramiento en los procesos de negociación y diseño de los arreglos institucionales y financieros para la ejecución de los proyectos es baja. Ni los Ministerios ni los Gobiernos Regionales son proactivos en mejorar la coordinación y comunicación, salvo algunas excepciones. Además, la alta rotación del personal de los Gobiernos Regionales agrava esta situación y desincentiva al Gobierno Nacional en involucrarlos como actores permanentes.

6. **Esta descoordinación se concreta en la falta de una sola visión y estrategia para conservar y gestionar los bosques**

En 2008, cuando el Perú decidió buscar financiamiento de REDD+, no se contaba con una visión o estrategia. En esta etapa, la participación e influencia de la autoridad nacional forestal en estos procesos era casi nula,

por lo que no era factible esperar una visión conjunta. Esa carencia se ha evidenciado reiteradamente, pero no impidió que se continuaran con los avances en obtención de fondos y de diseño de la fase de implementación. Por ello, recién en 2014 se inició el proceso de elaboración de la ENBCC que aún se encuentra en curso. Esta falta ha demorado los procesos en marcha. Recién cuando el MEF requirió una estrategia clara para el diseño de los proyectos de inversión pública del FIP es que se ha sentido la urgencia de contar con una sola visión y estrategia para una adecuada planificación de la búsqueda, obtención e implementación de los recursos financieros, nacionales e internacionales.

7. Existe una excesiva demora en la ejecución de los recursos financieros obtenidos

Una parte de estas demoras se debe a los problemas de débil coordinación e individualismo inicial de las negociaciones. La incorporación en la fase de la implementación de las autoridades que no participaron del proceso de negociación y diseño del financiamiento se convierte en un cuello de botella, para definir las funciones de administración y ejecución de los fondos. Pero también se debe a malas previsiones respecto de las implicancias de los procedimientos externos (por ejemplo, la definición del enfoque común en el FCPF demoró la suscripción de convenios con aquellos que se acogieron al sistema de socios implementadores) o procedimientos internos (por ejemplo, la elaboración de los proyectos de inversión pública del FIP ha demandado mucho más esfuerzo del inicialmente previsto). Estas demoras incluso obligan a rediseñar o actualizar los proyectos, debido a que quedan desfasados por el cambio del contexto institucional y por el cambio de las visiones de nuevos funcionarios. Por supuesto, la falta de personal especializado en cantidad suficiente en todas las instituciones públicas involucradas, así como la alta rotación en algunas de ellas, no ayuda a superar rápidamente estos retrasos. También contribuye a incrementar las demoras el mal uso del mecanismo de las consultorías, además de no generar capacidades internas. Por sí mismos, los procesos de consultoría tiene fases de convocatoria, evaluación y suscripción de contratos, pero además en varias de las consultorías (elaboración del Plan de Inversión para el FIP, elaboración de la ENBCC, etc.) los productos muchas veces son reelaborados por los funcionarios o nuevas consultorías.

8. La gran cantidad de proyectos sobre bosques y cambio climático contribuye a demorar la ejecución de los financiamientos

Para el presente estudio se identificaron treinta proyectos en diseño o ejecución que cuentan con financiamiento internacional y que son de alguna manera conducidos por el Gobierno del Perú. Casi todos son proyectos específicos, muchos de los cuales tienen sus propios procedimientos de gestión, por lo que demandan unidades administradoras y ejecutoras exclusivas. Dado que la mayoría de estos financiamientos se ejecutan a través de proyectos y están bajo el ámbito del Minam algunos lo comparan con «una gran ONG». Sin ser necesariamente incompatibles es difícil el cumplimiento de la función pública con la gestión de proyectos, algunas veces se confunde el ejercicio de una potestad funcional con la ejecución de la actividad de un proyecto. El PNCB ha intentado fusionar algunos proyectos en el marco del Proyecto REDD+ Minam pero estos han sido solamente dos proyectos, uno de los cuales ya concluyó.

9. La falta de conocimiento sobre los sistemas de gestión pública (inversión, endeudamiento, presupuesto contratación, control, entre otros) demoran tanto el acceso como la ejecución del financiamiento internacional

El desconocimiento sobre los mecanismos, requisitos y procedimientos del sistema de inversión pública y del sistema de endeudamiento público afectan las actividades de diseño de varios de los financiamientos internacionales. Los procedimientos de estos sistemas normalmente son sucesivos, es decir, que no se pueden adelantar los siguientes sin avanzar con los previos. En la mayoría de proyectos ha ocurrido una subestimación de los esfuerzos y tiempos necesarios para cumplir con los requisitos de dichos sistemas. Desafortunadamente no existe suficiente evidencia para suponer que se haya superado esta falta de una adecuada evaluación de la ruta crítica para todos los proyectos. Muchos de los entrevistados consideraban que las demoras se debían únicamente a dificultades con el sistema de inversión pública. Pero la mayoría desconocían la complejidad de los sistemas de endeudamiento y presupuesto público. En ese sentido, el desconocimiento de los sistemas de presupuesto público, contratación del Estado, así como de los sistemas de control podrían demorar también la fase de ejecución de los proyectos.

10. El cambio de Gobierno el 2016 puede significar un cambio en las prioridades o al menos una demora en el financiamiento para bosques y cambio climático

Todo proceso de cambio de Gobierno supone al menos una etapa de incertidumbre respecto de la continuidad de las políticas del Gobierno saliente. En algunos casos incluso puede significar cambios e incluso retrocesos en los procesos en curso. El mayor riesgo recae sobre los proyectos en fase de acceso, porque al encontrarse en negociación o en diseño, estos pueden ser cambiados con menos dificultad que aquellos que se encuentran en implementación. Sin embargo, también los proyectos que a pesar de contar con un acuerdo suscrito (compromiso) aún no han entrado en una efectiva ejecución pueden ser revisados. Adicionalmente, recordemos que junto a los cambios de Gobierno también ocurren cambios de funcionarios y servidores públicos que puede demorar los procesos. En la experiencia del anterior cambio de Gobierno en el 2011, a pesar de continuar la mayoría de funcionarios y especialistas los procesos relacionados con REDD+ se retrasaron casi un año, mientras que se definía la política del nuevo Gobierno sobre REDD+.

6.3. RECOMENDACIONES

1. Se requiere mejorar la coordinación interinstitucional de las autoridades nacionales y regionales involucradas directa e indirectamente en la gestión de los bosques

Esta coordinación debe darse por el establecimiento de espacios permanentes y articulados (Sinafor), así como por mecanismos o protocolos de conducta. La comunicación y coordinación permanente debe ser institucionalizada. La puesta en funcionamiento del SNIFFS, en su integridad y no solo del módulo de control, es urgente pues el intercambio de información puede ayudar a mejorar la acción coordinada de las entidades públicas. Sin lugar a dudas, contar con una ENBCC y un PNFFS, que no sean institucionales sino que respondan a un liderazgo compartido entre las autoridades nacionales y regionales, contribuirá con una visión estratégica común. La búsqueda de fondos debe realizarse para asegurar los recursos adecuados, suficientes y oportunos para el cumplimiento de estas estrategias y planes nacionales. Y en la medida en que estos planes no respondan

solo a la agenda de una entidad pública, la planificación, acceso y gestión de los recursos, debe realizarse también desde una perspectiva compartida.

2. **Por otro lado, el presupuesto puede ser uno de los mecanismos a utilizar para obligar a una coordinación entre las diferentes instituciones públicas**

Es necesario que todas las instituciones públicas formen parte de alguno de los programas presupuestales destinados a los bosques. Si bien aún es difícil contar con un solo programa presupuestal, sí es factible hacer que los programas presupuestales se articulen y complementen. Debe abordarse los casos específicos de las autoridades nacionales con diferentes competencias para el aprovechamiento, conservación y fiscalización de los bosques; sus presupuestos deben ser articulados en un solo programa presupuestal o, por lo menos, sus programas presupuestales deben ser estrechamente coordinados. En ese sentido, el rol del MEF es muy relevante en cuanto a mejorar la calidad y la eficacia de la inversión pública en bosques. Si bien no tiene competencias directas en la gestión forestal, su función administradora del presupuesto público le brinda una posición clave para organizar los presupuestos de las instituciones públicas involucradas.

3. **Para ello también contribuirá la temprana incorporación de los otros actores, en especial de los Gobiernos Regionales, en los procesos de negociación y diseño del financiamiento**

Todos los entrevistados han coincidido en la necesidad de incrementar el nivel de involucramiento de los Gobiernos Regionales como una condición indispensable para la efectividad y eficiencia de las intervenciones. Aunque existe una serie de cuestionamientos sobre la corrupción y las capacidades en los Gobiernos Regionales, la solución no implica ignorarlos. Los Gobiernos Regionales son los mayores responsables de la gestión del patrimonio forestal, especialmente en la Amazonía. Sin embargo, en casi todos los procesos analizados ellos no han formado parte a pesar que se les asignan actividades y financiamiento. El financiamiento nacional e internacional debería contribuir a superar las limitaciones o problemas que se afrontan a nivel regional. Las entidades cooperantes, como instituciones financieras internacionales o agencias de cooperación bilateral deben colaborar con

el Gobierno del Perú para una temprana incorporación de los Gobiernos Regionales en los financiamientos internacionales. Una importante oportunidad se presenta en aquellos proyectos que se encuentran aún en fase de acceso (negociación y diseño), en ellos se debe incorporar plenamente a los Gobiernos Regionales.

4. **Se debe empoderar efectivamente a los Gobiernos Regionales en la definición de políticas públicas sobre bosques y cambio climático, así como en las decisiones sobre financiamiento**

Los Gobiernos Regionales no pueden ser confundidos en los procesos de participación e involucramiento de otros tipos de actores. Los Gobiernos Regionales deben apropiarse de los procesos de elaboración de estrategias y planes nacionales; y asegurarse que estos respondan también a sus planes regionales de desarrollo. Solamente si las políticas públicas nacionales responden a las necesidades, demandas y consensos regionales se puede hablar de un efectivo empoderamiento. Además, en un contexto de cambio de Gobierno en el que posiblemente ocurran cambios en el nivel nacional (funcionarios, políticas, prioridades, etc.), los Gobiernos Regionales son la mejor garantía de continuidad. Pero ello solamente ocurrirá si es que los Gobiernos Regionales, además de ser incorporados en los procesos, también son empoderados al nivel de apropiarse de estos procesos. De lo contrario, los Gobiernos Regionales serán parte de los que solicitarán cambios al nuevo Gobierno.

5. **Se requiere una territorialización regional del financiamiento público e internacional sobre los bosques y cambio climático**

Este involucramiento de los Gobiernos Regionales pasa también por un «aclaramiento» del financiamiento público e internacional a nivel subnacional. Es decir, se requiere trasladar el conjunto de resultados, actividades y financiamientos previstos en los proyectos a los territorios regionales, para comprender su alcance, posibilidades y limitaciones. Deben contarse con criterios territoriales para la asignación de los recursos financieros públicos e internacionales. Cada territorio regional planteará necesidades, problemas y demandas diferentes, por lo que requiere recursos tipos de recursos y en diferentes escalas. Deben considerar criterios como el tamaño, la

conectividad y comunicación, la gravedad y diversidad de su problemática, etc. Por ejemplo, regiones con las dimensiones y problemas de comunicación como Loreto no pueden recibir cantidades similares de recursos que regiones de dimensiones como la de Huancavelica.

6. Debe asignarse la mayor prioridad al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas

El financiamiento internacional debe apoyar que las autoridades cuenten con el personal suficiente e idóneo, y de manera oportuna. Asimismo, debe facilitarse la implementación de un modelo de carrera de gestión pública en los Sectores Forestal y Ambiental, tanto a nivel nacional como regional. En particular deben buscar equiparar el dominio en temas como bosques y cambio climático, sistemas de gestión pública, gobernabilidad y buena gobernanza en todas las entidades públicas involucradas, así como en el nivel nacional y regional. También debe mejorarse el uso del mecanismo de consultorías. Deben ser utilizadas solo en aquellos casos en las actividades no pueden realizarse internamente por los funcionarios de las instituciones públicas. Cuando sean necesarias los funcionarios deben ser incorporados en su elaboración y hacerse corresponsables de los productos de las consultorías para recudir el riesgo de futuras reelaboraciones internas. En la medida de las posibilidades en vez de contratar consultorías se debe proporcionar esos fondos a las instituciones para que incrementen y mejoren sus capacidades y se involucren en estos procesos.

7. Debe trabajarse en mejorar la gobernanza de la gestión del financiamiento de bosques y cambio climático

Asimismo, se debe mejorar en transparencia y acceso a la información. Si bien mucha de la información es pública o de acceso público, debe darse una acción más proactiva por parte de las autoridades en cuanto a acercar la información actores interesados, la rendición de cuentas y la promoción de un diálogo al respecto de estos temas. Se necesita construir relaciones de confianza y respaldo entre las instituciones y los funcionarios involucrados en la gestión de los bosques y el cambio climático. Deben trabajarse materiales diferenciados por los diversos tipos de actores. La diferenciación debe darse en la forma, mas no en los contenidos, pues todos los actores

involucrados deben poder tener acceso oportuno, sencillo y completo a la información especialmente sobre el financiamiento sobre bosques y cambio climático. Además, debe tenerse un enfoque de eliminación de los obstáculos que dificultan o impiden la participación e involucramiento de los actores públicos y privados.

8. Mejorar la coordinación de los diferentes financiamientos y en la medida de las posibilidades simplificar y unificar su gestión

En ese sentido, debe darse prioridad al diseño e implementación de un fondo nacional que no solo esté encargado del pago por resultados de REDD+, sino, principalmente, de la recepción y administración de los financiamientos internacionales, incluidos los que pueda proporcionar el FVC. Este fondo debe trabajar articuladamente con las actuales y futura entidades intermediarias. En lo que respecta al FVC, se hace necesario definir el procedimiento para presentación, evaluación y selección de los proyectos nacionales a ser presentados, así como los lineamientos de articulación de las diferentes entidades nacionales, regionales e internacionales. Las entidades cooperantes, ya sean instituciones financieras internacionales o agencias de cooperación bilateral, deben incrementar sus esfuerzos en ayuda al Gobierno del Perú en la gestión coordinada de los diferentes financiamientos, a fin de contribuir a simplificar, uniformizar y unificar la gestión de dichos fondos. Se debe evaluar agrupar los proyectos existentes y formar programas o paquetes de proyectos que se puedan ejecutar coordinadamente.

9. Las instituciones financieras internacionales pueden jugar un rol importante en mejorar la implementación del financiamiento para bosques a través del fortalecimiento de capacidades y la coordinación intersectorial

El financiamiento internacional debe asignar la mayor prioridad al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y mejorar la coordinación de los diversos financiamientos y en la medida de las posibilidades simplificar y unificar su gestión. También deben facilitar mayor coordinación entre las inversiones de la Banca Multilateral de Desarrollo y los donantes bilaterales; además, fomentar mayor articulación entre el

financiamiento para los bosques y las operaciones de las instituciones financieras internacionales en otros sectores, para asegurar que la inversión climática no se almacene en un silo. Una herramienta para lograr mayor alineación y armonización de inversiones entre sectores puede ser la planeación estratégica a nivel del portafolio del país, incluyendo un análisis robusto del sector forestal y del marco institucional como parte del proceso de elaboración de los Diagnósticos Sistemáticos del País y los Marcos de Asociación del País, en el caso del Banco Mundial. Además, las instituciones financieras deben apoyar esfuerzos para titular tierras indígenas y expandir el modelo del DGM, aumentando la participación de los pueblos indígenas como ejecutor de fondos para bosques.

10. A pesar de lo avanzado en participación de los pueblos indígenas, aún existe campo para expandir y perfeccionar esta participación

En la actualidad, las organizaciones indígenas, en particular Aidesep, vienen demandando y proponiendo asumir un rol más significativo en la implementación y ejecución de los fondos. Incluso en el marco del diseño de la propuesta de Programa Nacional a presentarse a ONU-REDD, el Gobierno apoya que asuman un rol de ejecutores del MRV Indígena. El cambio de rol de destinatario a ejecutor constituye un reto, pero es importante contar con esquemas más inclusivos con los actores forestales locales. Los pueblos indígenas han alcanzado importantes reconocimientos y logros en lo avanzado en bosques y cambio climático y REDD+ en el Perú. Con seguridad serán ellos los más fuertes y seguros defensores de que todo lo avanzado para no sea cambiado por un nuevo Gobierno en 2016.

11. Se debe mejorar la articulación entre los diferentes financiamientos públicos e internacionales destinados a atender la demanda de titulación de tierras de pueblos indígenas

Los diversos proyectos internacionales que tienen recursos, actividades y metas referidas al reconocimiento o titulación de las tierras de los pueblos indígenas requieren ser evaluados en su conjunto. Dicha evaluación debe ser realizada no solo por las entidades promotoras de dichos proyectos y los pueblos indígenas, sino también con las autoridades nacionales y regionales competentes en materia de política, regulación y ejecución en los temas

de reconocimiento y titulación. Debe transparentarse en los financiamientos públicos cuáles son los recursos disponibles para atender este tipo de objetivos. Asimismo, también se debe tener en cuenta que el territorio es limitado y las demandas de derechos sobre él son diversos y crecientes. Por ello, se debe tener en consideración el otorgamiento de otros tipos de derechos sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas puede tener efectos muy graves sobre sus derechos territoriales.

Bibliografía

Alcalá, R. (2012). Propuesta de proyecto piloto orientado a descentralizar el mecanismo de TDC a tres Gobiernos Regionales. Lima: CBC/GIZ. Recuperado de http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/2f2c8-D-019.pdf

Andrew, N. y Chomitz, K. (2011). Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. Plos One (6). Recuperado de http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0022722

Armas, A., Tejada, F., Cubas, C. y Mendoza, R. (2015). Pagos diferenciados de transferencias directas condicionadas a comunidades nativas: Implicaciones de equidad y costo-efectividad en el contexto del Programa Nacional de Conservación de Bosques. Nota Técnica 1, Desarrollo del Mecanismo TDC. Proyecto CBC/GIZ. Lima. Recuperado de http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/861550_NT%201.pdf

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y Forest Peoples Programme (2014). Haciendo visible lo invisible: Perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana. Recuperado de http://www.forestpeoples.org/es/topics/el-derecho-la-tierra-y-los-recursos-naturales/publication/2015/haciendo-visible-lo-invisible-

Ausejo, F. (2014). Evaluación del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales con enfoque de gestión descentralizada de servicios públicos. Recuperado de http://goo.gl/q5xWLK

Che Piu, H. (2015). Titulación de predios rurales en la Amazonía peruana: una mirada desde la conservación del bosque. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR, Lima (en imprenta).

Chhatre, A. y Agrawal A. (2009). Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. Proc Natl Acad Sci USA.

2009; 106: 17667-17670. Recuperado de http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2764886/pdf/zpq17667.pdf

Comisión Multisectorial (2015). Hacia una Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, documento preliminar. Comisión Multisectorial Temporal, Creada mediante Resolución Suprema 193-2015-PCM. Recuperado de http://www.bosques.gob.pe/archivo/enbcc_documento.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas y Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2014). Monitoreos de cultivo de coca. Lima: Autores. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/MonitoreoCoca/Informe_monitoreo_coca_2014_web.pdf

Convoca.pe (2015). La ayuda millonaria del Grupo Banco Mundial a las empresas infractoras. Recuperado de http://www.convoca.pe/agenda-propia/la-ayuda-millonaria-del-grupo-banco-mundial-empresas-infractoras

Cueto, V. y Enrique, C. (2010). Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de http://www.bankinformationcenter.org/en/Document.102484.pdf

Dammert, J. (2014). El caso de la palma aceitera. Lima: Autor. Recuperado de http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/palma_aceitera_-_final.pdf

DAR (2014). Altas y bajas en salvaguardas ¿Cómo actúan BNDES, China Exlm Bank, CAF y BID? Lima: DAR, 2014. 180 pp.

Diario *Gestión* (27 de octubre de 2011). SNMPE: La minería ilegal genera más de US$ 1 000 millones. Recuperado de http://goo.gl/UCMXyi.

Dirección de Calidad de Gasto Público & Ministerio de Economía y Finanzas (2014). Guía Informativa para el Proceso Presupuestario. Lima: Dirección de Calidad de Gasto Público. Recuperado de http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_Gobierno/galleries/160699518_093%20Guia%20de%20PP%20articulados%20territorialmente.pdf

Dirección General de Presupuesto Público y Ministerio de Economía y Finanzas (2014). Guía de programación y formulación presupuestaria de programas presupuestales con articulación territorial, con una perspectiva de programación multianual, para los Gobiernos Regionales. Lima: Dirección General de

Presupuesto Público. Recuperado de http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/Guia_Programacion%20Presupuestaria%20con%20Articulacion%20Territorial%20Multianual%20-%20Para%20Gobiernos%20Regionales.pdf

Dourojeanni, M. (2009). Amazonía peruana en 2021. Lima: Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza. Recuperado de http://www.actualidadambiental.pe/documentos/amazonia_peruana_dourojeanni.pdf

Dourojeanni, M. (2013). Loreto sostenible al 2021. Lima: DAR. Recuperado de http://pronaturaleza.org/wp-content/uploads/2013/Otras-Publicaciones/PDF-02.pdf

Environmental Investigation Agency (2015). Deforestación por definición. Lima: Autores. Recuperado de https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Deforestaci%C3%B3n%20por%20definici%C3%B3n-Resumen%20Ejecutivo%20EIA_0.pdf

Espinoza, R. (2014). «REDD+ Indígena Amazónico: Logros, avances y desafíos». En Pinto, V & Molero, M. (Ed.) (2014). REDD+ Indígena en el Perú: Perspectivas, avances, negociaciones y desafíos desde la mirada de los actores involucrados. Pro Indígena, CBC, GIZ, Lima. Recuperado de http://www.bosques.gob.pe/archivo/files/pdf/redd_indigena_peru.pdf

Finer, M. (2014). Logging Concessions Enable Illegal Logging Crisis in the Peruvian Amazon. Scientific Reports 4. Recuperado de http://www.nature.com/articles/srep04719

FIP Sub-Committee (2015). Summary of the Co-Chairs. Meeting of the Forest Investment Program Sub-Committee May 15th 2015. Washington DC: FIP. Recuperado de https://www-cif.climateinvestmentfunds.org/sites/default/files/events/files/fip_co_chairs_summary_6_1_2015.pdf

Galarza, E. y Ruiz, J. L. (2015). Orientaciones para el financiamiento del cambio climático en el Perú. Presentación durante el INTERCLIMA 2015. Cusco, Perú. Recuperado de http://interclima.minam.gob.pe/Presentaciones/2015/Dia2/Plenaria/Exposicion-Elsa-Galarza.pdf

Inga, M. (2013). Financiamiento para la conservación de bosques mediante saldos del tesoro público. Estudio para una propuesta normativa y técnica que garantice la sostenibilidad. Documento de trabajo 20. Lima: CBC/GIZ Recuperado de http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/eae42-D-020.pdf

Inga, M. y Tejada F. (2015a). Financiamiento para la conservación de bosques mediante endeudamiento público. Nota Técnica 16. Política y Gestión Pública. Lima: CBC/GIZ. Recuperado de http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/542106_NT%2016.pdf

Inga, M. y Tejada F. (2015b). Financiamiento para la conservación de bosques mediante saldos del tesoro público. Nota Técnica 17. Política y Gestión Pública. Lima: CBC/GIZ. Recuperado de http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/765018_NT%2017.pdf

Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y Ministerio del Ambiente (2011). Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio. Lima: Autores. Recuperado de http://cdam.minam.gob.pe/novedades/mineriamadrededios.pdf

Instituto del Bien Común (2010). Proceso de deforestación en el territorio Cacataibo. Lima: Autor. Recuperado de http://ibcperu.org/public/def_mos%20 cac_final.pdf

Interpol (2014). Operación contra el comercio de madera ilegal en el Perú con el apoyo de Interpol y la OMA. Recuperado de http://goo.gl/SYQlkQ.

Loyola, R. (2015). Promoviendo la inversión pública en la adaptación y mitigación al cambio climático. Presentación durante el INTERCLIMA 2015. Cusco, Perú. Recuperado de http://interclima.minam.gob.pe/Presentaciones/2015/Dia2/Cafe-4-Inversion-Publica/Exposicion-Roger-Loyola.pdf

Ministerio de Agricultura y Riego (2012). Palma aceitera. Principales aspectos de la cadena agroproductiva. Lima. Recuperado de http://agroaldia.minag.gob.pe/biblioteca/download/pdf/agroeconomia/corregidopalma.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2010). Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 Aprobado en sesión de Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2010. MEF, República del Perú, Lima. Recuperado de http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2011_2013.pdf

Ministerio del Ambiente (s. f.). Reporte de pérdida de bosques húmedos 2011-2013. Recuperado de http://www.bosques.gob.pe/archivo/files/pdf/reporte_perdida_bosques.pdf

Norman, M. y Nakhooda, S. (2014). The State of REDD+ Finance CGD Climate and Forest Paper Series #5. Working Paper 378 September 2014. Washington. Recuperado de http://www.cgdev.org/publication/state-redd-finance-working-paper-378

Oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el delito (UNODC) (2014). Perú: Monitoreos de cultivos de coca 2014. Lima, Julio 2015, 88 pp.

Osinfor (2014). Memoria anual 2014. Lima, Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. Recuperado http://www.osinfor.gob.pe/portal/data/recurso/transparencia/2015/MemoriaInstitucional2014.pdf

PNCB (2014). Instrumentos financieros para la conservación de bosques en los Gobiernos Regionales amazónicos. Lima: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación, Consejo Interregional Amazónico, Cooperación Alemana. Recuperado de http://www.bosques.gob.pe/archivo/files/pdf/instrumentos_financiamiento.pdf

Porter-Bolland, L., et al. (2011). Community managed forests and forest protected areas: An assessment of their conservation effectiveness across the tropics. Journal of Forest Ecololy and Management. Recuperado de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/articles/AGuariguata1101.pdf

Procrel (2011). Estrategia para la gestión de la conservación regional de Loreto. Loreto: Autores Recuperado de http://siar.regionloreto.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=471&idformula=

Quijandría, G. (2015). Balance de la gestión del cambio climático en el Perú: Avances, desafíos y prioridades. Presentación durante el INTERCLIMA 2015. Cusco, Perú. Recuperado de http://interclima.minam.gob.pe/Presentaciones/2015/Dia1/Exposicion-Gabriel-Quijandria.pdf

RAISG (2012). Amazonía bajo presión. São Paulo: Instituto Socioambiental. Recuperado de http://raisg.socioambiental.org/amazonia-bajo-presion-2012

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2015). Hacia una estrategia nacional sobre bosques y cambio climático. Lima: Autores. Recuperado de http://www.serfor.gob.pe/mailing/ENBCC%20%20DOCUMENTO%20EN%20CONSULTA.pdf

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2015). Base de datos de Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional. Recuperado de http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/biblioteca/mapas/ListaAnps_25082015.pdf

Sevillano, M. (2014). «La implementación de REDD+ en el Perú: Avances desde el Minam en relación a los derechos de los pueblos indígenas». En Pinto, V. y Molero, M. (Ed.). REDD+ Indígena en el Perú: Perspectivas, avances, ne-

gociaciones y desafíos desde la mirada de los actores involucrados. Pro Indígena, CBC, GIZ, Lima. Recuperado de http://www.bosques.gob.pe/archivo/files/pdf/redd_indigena_peru.pdf

Shack, N. (2015). Caracterización y Cuantificación del Gasto Público Ambiental Peruano. Minam, Lima. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/patrimonio-natural/wp-content/uploads/sites/6/2013/09/informe-GPA.pdf

Silva-Chávez, G., Schaap, B., y Breitfeller, J. (2015). REDD+ Finance Flows 2009-2014 Trends and Lessons Learned in REDDX Countries. Forest Trends. Noviembre 2015. Washington. Recuperado de http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_5029.pdf

Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (2006). Capítulo V: Problemática de la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú. En Informe sobre la Gobernabilidad del Sector Forestal en el Perú. Lima: Autores. Recuperado de http://www.spde.org/documentos/publicaciones/tala-ilegal/CAP-V.pdf

Talavera, J. (2012). Una aproximación a los principales impactos sociales y ambientales indirectos del Tramo 4 de la carretera Interoceánica Sur. Tesis de maestría no publicada, Universidad de Piura, Lima, Perú. Recuperado de http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT15/GT15_TalaveraAnaya.pdf

Tejada, F. (2012). Mecanismos de transferencias directas condicionadas para la conservación de bosques comunales. Documento de trabajo 1. Lima: CBC/GIZ. Recuperado de http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/5a804-D-001.pdf

World Resources Institute (2014). Asegurando derechos, luchando contra el cambio climático. Washington, DC, EE.UU.: Autor. Recuperado de http://www.wri.org/sites/default/files/securing-rights-full-report-spanish.pdf

Zumaeta M. (2013). Financiamiento para la conservación de bosques mediante endeudamiento público. Estudio de una propuesta normativa y técnica que garantice la sostenibilidad de los programas de conservación de bosques. Documento de trabajo 21. Lima: CBC/GIZ. Obtenido en http://www.bmu-cbc.org.pe/admin/assets/uploads/files/e27ae-D-021.pdf

ANEXO

Lista de proyectos de financiamiento internacional para bosques y cambio climático consultados

Nombre del proyecto	Fuente financiera	Monto (US$) total	Entidad receptora	Entidad administra-dora	Entidad imple-mentadora	Fase del pro-yecto
Declaración Conjunta entre Perú, Noruega y Alemania sobre REDD+ y la Promoción de Desarrollo Sostenible en Perú.	Noruega	300 000 000	No definido	No definido	PNCB	En diseño
Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú. Tercera etapa (PTRT-3) - PE-L1026	BID	40 000 000	MEF	Minagri	Minagri	Implementación
Perú Bosques: The Peru Environmental Management and Forest governance support activity	Usaid	38 600 000	Usaid	Chemonics International	Chemonics International	Implementación
Programa de inversión forestal	FIP	36 300 000	BID	No definido	PNCB	En diseño
Programa Contribución a las Metas Ambientales (Proambiente)	BMUB	23 022 666	GIZ	GIZ	APCI	Implementación
Programa de Conservación de Bosques en los Departamentos de Amazonas, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martin, Tumbes y Ucayali	JICA	20 000 000	Minam	PNCB	PNCB	En diseño

Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo de la Amazonía Peruana	CAF	20 000 000	MEF	Serfor	Serfor	Implementación
Sustainable Productive Landscapes in the Peruvian Amazon	GEF	18 346 927	PNUD	No definido	PNCB	En diseño
Amazon Forest Sector Initiative PFSI-USFS	Usaid	17 000 000	Usaid	Usaid	USFS	Implementación
Sustainable Forest Management in Atalaya, Ucayali. (P148932)	FIP	12 600 000	Banco Mundial	Minam	PNCB	En diseño
Securing the Future of Peru's Protected Areas	GEF	9 007 528	WWF-US	No definido	Sernanp	En diseño
Transforming Management of Protected Area/ Landscape Complexes to Strengthen Ecosystem Resilience	GEF	8 991 434	PNUD	PNUD	Minam	En diseño
EBA Amazonía	BMUB	7 956 000	PNUD	PNUD	Sernanp	Implementación
Proyecto REDD+ Minam	KfW	7 155 540	Fonam	Fonam	PNCB	Implementación
Gestión Efectiva de las Áreas Naturales Protegidas, Sinanpe III	KfW	6 474 060	Profonanpe	Profonanpe	Sernanp	Implementación
Fortalecimiento de la Conservación de la Biodiversidad a través de las Áreas Naturales Protegidas (Pronanp)	KfW	6 246 900	Profonanpe	Profonanpe	Sernanp	Implementación

Building the Resilience of Wetlands in the Province of Datem del Marañón, Peru	GCF	6 240 000	Profonanpe	Profonanpe	Profonanpe	En diseño
Co-Management Amazon Perú	BMUB	5 679 000	GIZ	GIZ	Sernanp	Implementación
Apoyo a la Descentralización para la Conservación de Bosques Comunitarios (CBC II)	BMUB	5 664 235	GIZ	GIZ	PNCB	Implementación
Programa de Conservación de Bosques Iniciativa Hatoyama	JICA	4 500 000	Minagri	Serfor	Serfor	Implementación
Implementación de la propuesta de preparación para la reducción de emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques REDD+ (R-PP) en Perú.	FCPF	3 800 000	BID	PNCB	PNCB	Implementación
Programa Nacional ONU REDD	ONU REDD	3 800 000	PNUD	PNUD	PNCB	En diseño
Inventario Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú	FAO	3 500 497	FAO	FAO	Serfor	Implementación
Programa de Asistencia PAT Usaid/Minam	Usaid	2 400 000	Usaid	Minam	PNCB	Implementación
PE-T1317 : Mitigación de la Deforestación en las Concesiones Castañeras en Madre de Dios	GEF	1 575 800	BID	Profonanpe	Profonanpe	Implementación
Asistencia Técnica para la Preparación del Programa y Proyectos del FIP (PET1287)	FIP	1 100 000	BID	BID	PNCB	Implementación

ONU REDD Targeted support 2	ONU REDD	925 763	PNUD, FAO, PNUMA	PNUD	PNCB	Implementación
Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica Fase 1	OTCA	782 848	OTCA	OTCA	PNCB y Serfor	Implementación
Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica Fase 2	OTCA	708 541	OTCA	OTCA	PNCB y Serfor	Implementación
Preparación FCPF Fondo de Carbono/Programa de Reducción de Emisiones	FCPF	650 000	Banco Mundial	Banco Mundial	PNCB	En diseño

ISBN: 978-612-4210-37-2



BANK INFORMATION CENTER

GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

FORDFOUNDATION

Trabajando con líderes y organizaciones promoviendo el cambio social

11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT